



005019158

На правах рукописи

БЕКБОСЫНОВ Мэлс Боромбаевич

**ИНСТИТУТ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА:
ИСТОРИЯ, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ
И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

*Специальность: 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии*

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
доктора политических наук**

Москва – 2012

26 АПР 2012

Диссертация выполнена на кафедре сравнительной политологии факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

Научный консультант: доктор политических наук, профессор
МЕДВЕДЕВ Николай Павлович

Официальные оппоненты: доктор политических наук
ГАЙДУК Вадим Витальевич,
заведующий кафедрой истории государства и
права и конституционного права
Башкирского института социальных
технологий, филиала Академии
труда и социальных отношений

доктор политических наук
ЛАНДА Камиль Газимагомедович,
профессор кафедры национальных и
федеративных отношений Российской
академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ

доктор исторических наук
КОСИКОВ Игорь Георгиевич,
главный научный сотрудник
Института этнологии и антропологии РАН

Ведущая организация: **Санкт-Петербургский
государственный университет**

Защита диссертации состоится 29 мая 2012 г. в 15.00 часов на заседании Диссертационного совета Д 212.203.20 при Российском университете дружбы народов по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10, корпус 2, ауд. 415.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки Российского университета дружбы народов по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д.6.

Автореферат разослан «17» апреля 2012 г.

**Ученый секретарь
Диссертационного совета
кандидат исторических наук, доцент**

 **М.Н. Мосейкина**

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Диссертационное исследование посвящено очень сложной и важной проблеме – развитию института федерализма в России. Актуальность выбранной темы определяется осознанием необходимости изучать и познавать тонкости федеративного устройства нашего государства, принципы эволюции его функционирования, формирования условий оптимального сочетания общенациональных интересов с интересами региональными и местными. Хотя федерализм как политический феномен не начат с «чистого листа» в современной России, тем не менее, в воздухе витает ощущение острой необходимости его обновления.

Научный интерес к этой теме объясним и потому, что, по сути, на федеральном уровне заявлено о начинаниях и новом этапе по выработке социально-экономического развития и страны и регионов Российской Федерации. Одновременно, с одной стороны, ставится задача по консолидации вокруг этого развития научных организаций и деловых кругов, с другой – под эгидой Правительства Российской Федерации разрабатывается новая, посткризисная стратегия социально-экономического развития страны. В политическом плане сегодня принципиальное значение имеет стратегический выбор между: 1) политикой выравнивания развития регионов и 2) политикой ставки на поддержку точек роста, политику поддержки уже развитых регионов. Выбор предпочтений одного или другого варианта развития федеративных отношений остается одной из самых принципиальных политико-партийных и идеологических установок.

Тема российского федерализма достойна серьезного анализа также и по причине того, что «такой многосубъектной, многонациональной и многоконфессиональной федерации, как Россия, в мире больше не существует», а то, что в стране сегодня делается на основе федеративных принципов, делается действительно впервые. «Нам необходима стратегия национальной политики, основанная на гражданском патриотизме»¹ – отмечает Председатель Правительства России В.В. Путин в своей недавней статье, посвященной национальному вопросу, где предлагает создать в системе федеральных органов власти специальную структуру, отвечающую за вопросы национального развития, межнационального благополучия, взаимодействия этносов. Сейчас, по словам В.В. Путина, эти проблемы находятся в ведении Министерства регионального развития и за ворохом текущих задач вытесняются на второй, а то и третий план. Такая ситуация требует немедленного исправления.

Следует отметить, что российский федерализм, основанный на сочетании двух принципов – этнонационального и территориального – наиболее целесообразный вариант отражения полиэтнического характера

¹ Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета от 23 января 2012 г.

российского общества. Поэтому исследование процесса политико-правовой институционализации российского федерализма, выявление его сущностных признаков, определение содержания и взаимосвязей основных этапов становления, закономерностей и противоречий в процессе формирования различных политических и правовых институтов необходимо для обеспечения устойчивого развития многонациональной государственности.

Прибавление знаний о федерализме за последние двадцать лет не избавили политическую науку от задач по дальнейшему его углубленному изучению. В представленном исследовании дается характеристика сложившегося типа федерализма и объяснения факторов его предпочтений для государственного и общественного устройства России. В диссертации в сопоставительном ключе подробно описаны, проанализированы и объяснены различные теории федерализма и политические предпочтения на федерализм в эпоху правления четырех президентов: Горбачева М.С. – Президента СССР, и трех Президентов России – Б.Н. Ельцина, В.В. Путина, Д.А. Медведева.

Автором анализируются самые актуальные события новейшей российской политики, становления и утверждения базовых основ федеративного устройства российского государства. При Президенте Б.Н. Ельцине российский федерализм был воплощен конституционно, развил себя на основе реальной политической борьбы региональных субъектов политики за свой суверенитет и самостоятельность. Продолжение этой борьбы за окончательный суверенитет частей целого, естественно, могло подорвать базовые устои целого, единого государства. Нарастание силы частей целого, единого государства подменило собой власть. Если в конце 1990-х гг. страна находилась на грани распада и, возможно, превращения в конфедерацию, то принятая к исполнению Президентом России В.В. Путиным централистская версия федеративного развития, сформированная вертикаль власти, удержала страну от распада. Этого тоже оказалось, как становится ясным, недостаточно, чтобы совершить качественное продвижение по пути демократического обновления общественного и государственного укладов. Такая модель политического устройства и адекватные ей механизмы социально-политического и экономического управления и жизнеустройства не обеспечивают решения новых задач. Новый курс на модернизацию экономики, инновационные инструменты поступательного развития, утверждение которых связывается с Президентом Д.А. Медведевым, требуют обновления и федеративной модели государственного устройства.

Создание федеральных округов и преобразование института полномочных представителей Президента имело целью повышение эффективности деятельности федеральных органов государственной власти. В результате федеральные округа стали своего рода промежуточным звеном в управлении страной, несколько приблизив федеральную власть к региональной. Полномочные представители

Президента в федеральных округах стали координаторами политики центра в отношении регионов в рамках округа. Сегодня из уст Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко звучит мысль об упразднении данного института. С учетом курса на децентрализацию, В.И. Матвиенко предложила заменить полномочных представителей Президента в федеральных округах министрами по делам территорий, входящих в состав Министерства регионального развития. Иными словами, перенести функции данного института с президентского уровня на правительственный. В свою очередь кандидат в Президенты России М.Д. Прохоров пошел еще дальше и в своей предвыборной программе предложил упразднить федеральные округа и значительно сократить субъектный состав Российской Федерации, проводя программу по укрупнению субъектов Федерации, довести их количественный состав до 25 – 30 субъектов.

Какие бы стадии своего развития не преодолевали федеративные государства, для них всегда традиционно актуальными, болезненными и противоречивыми были вопросы, связанные, во-первых, с соотношением принципов централизма и децентрализма в федеративных отношениях; во-вторых, с ролью, размерами, функциями, механизмами, институтами и сферой влияния и взаимовлияния федеральных, региональных и местных субъектов политики; в-третьих, условиями разделенности и единства государственной власти, т.е. распределением между разными уровнями власти предметов ведения, полномочий, компетенций и ответственности. Поиски ответов на такого рода вопросы актуализируют исследования, прежде всего, касающиеся выработки и использования концепции баланса в отношениях «центр – регионы».

В этой связи прорабатываются предложения Президента России о большей децентрализации полномочий и совершенствовании межбюджетных отношений между федеральным центром и регионами. На заседании Госсовета, посвященного вопросам перераспределения полномочий между федеральными и региональными органами власти и совершенствованию межбюджетных отношений, 26 декабря минувшего года, Президент Д.А. Медведев подчеркнул, что учитывая размеры нашей страны, наличие в ее составе субъектов с разным географическим положением и уровнем экономического развития, регионам Российской Федерации необходим больший простор для проведения эффективных решений в целях повышения уровня жизни населения и достаточный объем ресурсов для реализации этих полномочий. В рамках совершенствования механизма перераспределения полномочий в целях расширения полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления 27 июня 2011 г. была образована рабочая группа по правовым вопросам перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также

рабочая группа по финансовым и налоговым вопросам и по межбюджетным отношениям, по результатам работы которой подготовлены и согласованы с Министерством финансов Российской Федерации и другими федеральными органами предложения о передаче более 100 полномочий с федерального уровня на региональный. Задача обеспечить эффективную децентрализацию полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов Российской Федерации и местного самоуправления сформулирована в Бюджетном послании Президента России о бюджетной политике в 2012 – 2014 годах.

Актуальное значение тема исследования приобретает и в связи с тем, что особое место в структуре федеративной проблематики стал занимать не столько анализ феномена власти федеративного центра, сколько власти региональной и местной, вошедшей в политическую науку как проблема «политической субъектности региональной и местной власти». Подобная логика анализа совокупных проблем федерализма, если и отражает динамику самого явления, то остается еще недостаточной, чтобы осмыслить и понять всю сложность и противоречивость не только федеративного государства, но «федеративного общества» и использовать его потенциал для более разумного и рационального общественного развития.

Сегодня же мы можем наблюдать новые тенденции в развитии федерализма. Так, в своем последнем послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент России Д.А. Медведев внес инициативу перехода к прямым выборам губернаторов. 16 января 2012 года соответствующий законопроект был внесен в Государственную Думу. Кроме того, в этом же послании Президент Д.А. Медведев предложил изменить порядок избрания депутатов Государственной Думы, ввести пропорциональное представительство по 225 округам.

Таким образом, эволюция российской политической системы, трансформация процесса развития федеративных отношений актуализирует тему субъектности регионов, роли и значения, как принципа централизма, так и децентрализма, централизма властно-правительственного и централизма управленческого. Столь же актуально изучение опыта законотворческой и политической деятельности субъектов Российской Федерации, создание и использование институтов взаимодействия, определения, конкретизации и включения региональных интересов в общенациональную стратегию социально-экономического и политического развития. Все это обуславливает научно-теоретическую, концептуальную и политико-прикладную значимость темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Политическая наука испытывает сегодня недостаток работ, посвященных анализу института федерализма как с точки зрения его историко-правовой эволюции, так и с точки зрения формирования институциональных характеристик, по-

прежнему наблюдается дефицит комплексного исследования института федерализма, его концептуально-теоретических основ.

Анализу различных процессов и сторон становления федерализма в России, его содержания и сущностных признаков посвящены работы Р.Г. Абдулатипова, Г.В. Атаманчука, Л.Ф. Болтенковой, С.Д. Валентея, В. Иванова, И.А. Конюховой, В.Н. Лысенко, А.А. Мацнева, В.А. Михайлова, М.В. Столярова, Р.Ф. Туровского и других авторов².

Политико-правовой анализ современного состояния федеративных отношений, процессов трансформации и правовой институционализации федеративной государственности представлен в работах С.А. Авакьяна, П.П. Баранова, Н.М. Добрынина, Б.П. Елисеева, А.А. Захарова, М.Н. Карасева, Л.М. Карапетяна, А.Ю. Мордовцева, В.М. Сергеева, И.А. Умновой, Б.С. Эбзеева, Д. Элазара³.

² Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000; Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3 книгах. М., 1992 – 1993; Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыты федерализма. М., 1994; Атаманчук Г.В. Оптимизация структур и механизма федерального и регионального управления. М., 1993; Болтенкова Л.Ф. Развитие федерализма в России: вопросы теории, истории и социально – политической практики. М. 2004; Болтенкова Л.Ф. Учение о федерализме и его реализация в развитии государства. Т. 2. М. 2006; Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М., 1998; Валентей С.Д. Россия на пути от псевдофедерации к реальной федерации // Федерализм в России / Под ред. Р. Хакимова. Казань, 2001; Иванов В. Путин и регионы: централизация России. М., 2006; Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт. М., 2004; Лысенко В.Н. Развитие федеративных отношений в современной России. М., 1995; Столяров М.В. Федерализм и державность: российский вариант. М., 2001; Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации/Совместные исследования./Под общ. ред. А.Мацнева, Ю.Харбих. – М., 2007; Абдулатипов Р.Г., Михайлов В.А., Чичановский А.А. Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации. – М., 1997. Парламентская демократия и федерализм в России и Германии Столяров М.В. Теория и практика федерализма. М., 2008, Столяров М.В. Федерализм в российском измерении: записки политолога: 1998 – 2009. М., 2010; Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. М., 2007.

³ Авакян С.А. Проблемы реформы Конституции // Российский конституционализм: проблемы и решения. М., 1999; Баранов П.П., Шпак В.Ю. Методология исследования правового и политического взаимодействия // Философия права. 2006. № 1; Добрынин Н.М. Региональное законодательство: от количества – к качеству // Государство и право. 1999. № 10; Добрынин Н.М. Новый российский федерализм и региональное право: состояние, практика, необходимость // Правовая политика и жизнь. 2004. № 1; Добрынин Н.М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003; Добрынин Н.М. Российский федерализм: проблемы и перспективы // Государство и право. 2003. № 4; Елисеев Б.П. Договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: решение или порождение проблем? // Государство и право. 1999. № 4; Захаров А.А. Федерализм и глобализация // Полис. 2002. № 6; Карасев М.Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: необходимы серьезные изменения // Журнал российского права. 2001. № 9; Карапетян Л.М. К вопросу о «моделях» федерализма (критический обзор некоторых публикаций) // Государство и

Большой вклад в изучение роли регионов, которую они оказывают на политические, экономические и социальные процессы на уровне отдельных стран и межгосударственных объединений внесли, в частности, А.В. Баранов, И.М. Бусыгина, В.Я. Гельман, В.Н. Лексин, А. Макарычев, И.Г. Косиков, Н.П. Распопов, С. Рыженков, Л.В. Смирнягин⁴. Заинтересованность отечественных специалистов в региональных исследованиях подкреплялась тем, что обострение интереса к данной теме совпало с бурной и во многом стихийной федерализацией России в последнее десятилетие XX века.

Проблемам институционально-правового становления федеративных отношений на региональном уровне, соотношение регионализма и регионализации, предполагающие множественность уровней федерализации, посвящены исследования Н.М. Беленко, В.В. Гайдука, В.Н. Лексина, Н.П. Медведева, Т.В. Нечаевой, Л.В. Смирнягина, В.Е. Чиркина, А.Н. Швецова⁵ и других авторов.

Этнонациональное измерение федеративных отношений, связанное с этнокультурным самоопределением, языковыми правоотношениями и государственной национальной политикой институционально

право. 1996. № 12; Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001; Сергеев В.М., Сергеев К.В. Механизмы эволюции политической структуры общества: социальные иерархии и социальные сети // Полис. 2003. № 3; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998; Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. № 3; Элазар Д. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5.

⁴ Баранов А.В., Вартумян А.А. Политическая регионалистика. Вып. 1 – 5. М., 2004 – 2005; Бусыгина И.М. Политическая регионалистика. М., 2006; Гельман В., Рыженков С. Политическая регионалистика: от общественного интереса к отрасли знания // Социальная наука в России. М., 1998; Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис. № 1. 1998; Лексин В.Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. М., 2008; Косиков И.Г. Реформируемая федерация: укрупнение российских регионов. – М., 2008.

⁵ Беленко Н.М. Становление и развитие федеративных отношений в России (90-е гг. XX-начало XXI вв.). Диссертация доктора исторических наук. М., 2006; Гайдук В.В. Институт федерализма: политико-правовое исследование. Диссертация доктора политических наук. М., 2008; Золотарева М.В. Федерация в России: проблемы и перспективы. М., 1999; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Проблемы согласования интересов и организации взаимодействий в системе федеративных отношений // Федерализм. 2003. № 2; Лексин В.Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. М., 2008; Лексин В.Н. Феномен «федерального присутствия» в политической культуре России // Федерализм. 2005. № 4; Медведев Н.П. Субъект Российской Федерации в условиях государственно-правовых реформ. М., 2006; Медведев Н.П. Политическая регионалистика. М., 2005; Медведев Н.П. Политическая Россия: от централизации к бюрократизации. М., 2010; Нечаева Т.В. О правовых аспектах федеративных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3; Смирнягин Л.В. Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки // Федерализм и региональные отношения: опыт России и Западной Европы. М., 1999; Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М., 1997.

интерпретировано в работах Р.Г. Абдулатипова, Л.М. Дробизевой, В.Ю. Зорина, К.В. Калининой, В.А. Тишкова, М.Х. Фарукшина⁶ и др.

Существенное приращение в анализе и понимании федеративных отношений по поводу соотношения, распределения и разграничения предметов ведения и полномочий достигнуто такими авторами как Ю.Б. Дмитриева, М.Ю. Карпечкина, Т. Нарлиев, Е.В. Першин, В.М. Платонов, Т.Я. Хабриева, Е.М. Шашков⁷.

В последнее время, можно наблюдать тенденцию возрастания интереса к изучению российского федерализма и регионализма. Изучение данной проблематики не только не ослабло, но и наблюдается увеличение масштабов и объемов ее изучения по сравнению с другими политическими проблемами. Это выражается значительно увеличившимся числом исследователей проблем российского федерализма, а также уровнем научных разработок, проведенных ими.

Серьезными работами обогатилась исследовательская практика, представленная докторскими и кандидатскими диссертациями по

⁶ Абдулатипов Р.Г. Российская нация. Этнонациональная и гражданская идентичность россиян в современных условиях. М., 2005; Абдулатипов Р.Г. Этнонациональная политика в Российской Федерации. Концепции, практика, реализация, перспективы. М., 2007; Дробизева Л.М. Завоевание демократии и этнонациональные проблемы России (что может и не может демократия) // Общественные науки и современность. М., 2005. № 2; Дробизева Л.М. Процессы гражданской интеграции в полиэтническом российском обществе (тенденции и проблемы) // Общественные науки и современность. 2008. № 2; Зорин В.Ю. Национальная политика в России: история, проблемы, перспективы. М., 2003; Калинина К.В. Национальные меньшинства в Российской Федерации. М., 2007; Тишков В.А. Государственная национальная политика и государственно-конфессиональные отношения в Российской Федерации. Справочные и итоговые материалы международного семинара «Международные правовые гарантии защиты национальных меньшинств и проблемы их соблюдения». М., 2006; Фарукшин М.Х. Этничность и федерализм: возможность сочетания или тотальная несовместимость // Политекс. 2008. № 2.

⁷ Дмитриева Ю.Б. Отношения между центром и регионами в России: проблема эффективности // В кн. Теория и практика государственного и муниципального управления. М. – Смоленск, 2010; Карпечкина М.Ю. Реализация принципа разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами // Закон: Август. М., 2007; Нарлиев Т. К вопросу о разграничении предметов ведения между федеральным центром и субъектами федерации // Власть. № 6. 2006; Першин Е.В., Глигич-Золотарева М.В. Актуальные вопросы разграничения компетенций между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2; Платонов В.М. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами – как принцип Российского Федерализма. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2010; Хабриева Т.Я. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Перспективы правового регулирования // Право и экономика. 2003. № 3; Шашкова Е.М. Договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: забвение или реанимация // Конституционное и муниципальное право. № 3. 2008.

проблемам российского федерализма и региональной политики⁸. Радует и то, что в центре внимания исследователей не мелкие, конъюнктурные темы, а зачастую – проблемы и перспективы развития российского федерализма, теория политической концепции федерализма, модели федерализма и возможности их использования, институционализация форм федерального вмешательства, федерализм как форма укрепления государственности⁹.

Вместе с тем, несмотря на значительные объемы накопленного научного материала, в исследовании региональной политики в условиях российской трансформации остается немало пробелов. Главная причина заключается в том, что отечественная наука не всегда успевает за ходом политических, экономических, социальных преобразований, особенно бурно идущих в стране в последние двадцать лет. Несмотря на глубокое изучение отдельных сторон и аспектов регионального развития, в части комплексного анализа тех процессов, которые происходят с регионами в ходе разворачивающегося в настоящее время обновления Федерации, пока сделано недостаточно. В связи с этим ощущается острая потребность в системном анализе регионов, т.е. не только в статическом структурном аспекте, но и в динамической ситуации, обусловленной реформированием региональной политики.

Объектом исследования является институт российского федерализма как основа различных моделей взаимодействия органов федеральной и региональной государственной власти.

Предметом исследования являются закономерности развития института федерализма в условиях централизации/децентрализации российской власти, а также влияние централизованной модели властного взаимодействия на трансформацию федеративных отношений.

Цель исследования. В качестве цели своего исследования автор определил анализ института федерализма в политическом процессе современной России для определения наиболее адекватных способов и путей оптимизации государственного управления. Наряду с этим автор имел целью научно обобщить достижения российской и зарубежной политико-правовой мысли в области федерализма, характеристики

⁸ По нашим подсчетам, только в 2002 – 2003 гг. по различным проблемам федерализма было защищено 53 диссертации на соискание ученой степени кандидатов и докторов политических наук.

⁹ Ариинин А.Н. Российский федерализм: состояние, проблемы и перспективы развития. Диссертация доктора политических наук. М., 1999; Гоптарева И.Б. Политическая концепция федерализма: теоретические истоки и современность. Диссертация доктора политических наук. М., 2003; Козлов П.А. Региональная политика современной России: институционализация форм федерального вмешательства. Диссертация кандидата политических наук. М., 2004; Нуреев Р.Г. Федерализм в России как посткризисная форма укрепления государственности. Диссертация кандидата политических наук. М., 2005; Широко Е.Н. Модель кооперативного федерализма: возможности и границы использования (на примере США и России). Диссертация кандидата политических наук. М., 2002.

составляющих элементов института федерализма, а на этой основе выявление закономерностей централизации и децентрализации власти.

Задачи исследования:

- рассмотреть федерализм как целостный самостоятельный структурированный политический институт, организующий на территории конкретного федеративного государства в процессе политического строительства многоуровневую государственную власть;
- обобщить современные концептуальные подходы к анализу теоретико-методологических основ федерации как одной из форм государственного устройства;
- определить особенности генезиса федеративных отношений в политическом процессе России;
- проанализировать содержание процесса трансформации политико-правовых основ федерализма в современной России;
- изучить политические механизмы конституционного оформления основ российского федерализма;
- исследовать процесс централизации отношений между федеральными и региональными органами власти;
- выявить особенности политического статуса и функционирования института полномочных представителей Президента России в федеральных округах в контексте формирования новой модели системы региональной власти;
- определить сущность современной системы взаимодействия региональной и местной власти, в частности, политические проблемы унификации статуса муниципальных образований;
- рассмотреть регионализацию в качестве одного из важнейших процессов институционально-правового становления федеративных отношений в России;
- выявить влияние различных акторов федеративных отношений на процесс складывания и развития модели федерализма;
- уточнить сущностные параметры модели современного российского федерализма, определяющие основные направления эволюции федеративных отношений;
- изучить перспективы децентрализации федеративных отношений в Российской Федерации.

Основная гипотеза исследования. Автор полагает, что трансформация основ российского федерализма в условиях централизации системы государственной власти, связана с объективной необходимостью укрепления российской государственности после чрезмерной децентрализации и регионального сепаратизма, связанной, прежде всего, с событиями в Чеченской Республике. Можно предположить, что введение института федерального вмешательства, отмена выборов высших должностных лиц субъектов Федерации, процесс укрупнения российских регионов носят временный характер, так как сама природа федерализма диктует необходимость перехода к децентрализованной модели

взаимоотношений между центром и регионами, так как такая модель является наиболее эффективной и современной моделью государственного управления. При этом важное место в системе многоуровневого управления принадлежит местному самоуправлению.

Теоретико-методологическая основа исследования. В качестве теоретической базы данного исследования можно назвать научные труды российских ученых, занимающихся данной проблематикой. В работе также использовались монографические работы по исследуемой проблематике, научные публикации в периодических изданиях.

Методологическую основу исследования составляют современные методы познания социально-политических явлений и процессов. Так, в ходе исследования использовались следующие научные подходы и методы:

Институциональный подход позволил показать структуру, раскрыть содержание федерализма и оценить его назначение в обществе и государстве.

Исторический метод был использован при сравнительном исследовании динамики формирования и эволюции содержания и понимания института федерализма в России.

Структурно-функциональный анализ и системный метод позволили выявить составные элементы института федерализма, взаимосвязь между ними, что, в свою очередь, дало возможность исследовать федерализм как самостоятельную целостную функционирующую политическую систему.

Ценностно-нормативный метод позволил проанализировать современные механизмы государственного управления.

Метод контент-анализа позволил проанализировать федеральное и региональное законодательство Российской Федерации.

Метод политико-правового анализа позволил провести политологическое исследование, опираясь на нормы внутригосударственного права.

Синергетический метод позволил осуществить поиск механизмов самоорганизации политической системы по регулированию отношений с субъектами Федерации.

Прикладной анализ позволил определить перспективы дальнейшего развития института федерализма.

Дедуктивно-индуктивный метод позволил в процессе анализа идти от общего к частному.

Для исследования института федерализма автором была использована методологическая основа, сочетающая новые и традиционные методы, междисциплинарные подходы, которыми располагает политология в силу своего междисциплинарного характера.

Эмпирическая база диссертационного исследования включает в себя официальные нормативно-правовые акты: Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы РФ, указы

Президента РФ, постановления Правительства РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Совета Федерации Федерального Собрания РФ; международные правовые и нормативные акты; послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ; политические программы и концепции, тексты выступлений политических деятелей; научные статьи и монографии, другая научная литература по теме исследования; материалы «круглых столов», научных конференций; официальные и информационные Интернет-сайты.

Особое внимание было уделено официальным ресурсам, освещающим деятельность Президента России, Совета Федерации, Государственной Думы, Государственного Совета, межрегиональных ассоциаций, региональных законодательных и исполнительных органов власти.

Результаты диссертационного исследования, полученные лично автором, и их научная новизна состоят в том, что автор одним из первых комплексно исследует проблемы трансформации институциональных основ российского федерализма в условиях централизации государственной системы власти и на этой основе делает попытки доказательства объективной необходимости разработки и реализации децентрализованной модели федеративных отношений в современной России.

Личный вклад автора в научную разработку теории и практики развития института российского федерализма состоит в следующем:

- на основе имеющихся концепций и общей теории федерализма в работе уточняются сущность научных понятий «институт российского федерализма», «децентрализация федеративных отношений», «централизация российской системы власти»;
- автором выявлены исторические особенности развития российского федерализма и определены основные причины трансформации федеративных отношений в условиях централизации системы государственной власти;
- в работе определены основные механизмы развития института федерального вмешательства в деятельность органов власти субъектов Российской Федерации и уточнены пределы возможностей расширения этой деятельности со стороны федерального центра;
- на основе сложившейся политической практики доказывается необходимость ограничения деятельности института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и расширения автономных начал деятельности органов региональной государственной власти;
- дается характеристика новой модели формирования региональной власти на основе партийных принципов и критериев ее эффективности;
- оценивается эффективность политики укрупнения субъектов Российской Федерации через механизм их объединения;
- в работе выявлены новые механизмы взаимодействия федеральной и региональной государственной власти с органами местного

самоуправления и тенденции по ограничению автономных основ местной власти;

- доказываемая необходимость перехода в России к децентрализованной модели федеративных отношений как более эффективной системе взаимодействия органов федеральной и региональной государственной власти;

- автором выявлена взаимосвязь между новой моделью децентрализации российского федерализма и необходимостью восстановления института выборов высшего должностного лица в субъектах Федерации, а также новым механизмом разграничения полномочий между федеральным центром и регионами;

- сформулирована концептуальная модель федерализма, отражающая взаимодействие и взаимовлияние политических, социально-экономических и этнонациональных процессов в периоды формирования и эволюции новой формы российской государственности;

- определены основные угрозы единству и целостности современной российской государственности в процессе формирования и развития модели современного российского федерализма.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Федерация есть лишь форма, которую можно наполнить разным политическим содержанием – идеями и принципами не только рассредоточения, но, напротив, и сосредоточения власти. В современной политической науке уже давно принято выделять две базовые разновидности федерализма – федерализм децентрализации и федерализм централизации. Выбор каждой из них предопределяется конкретными обстоятельствами места и времени, в которых пребывает страна.

2. В центре политического видения построения федеративного государства должно быть построение сильного государства, а вовсе не ограничение и уменьшение его функций. Причины слабости государства с точки зрения федералистских основ – перенесение децентралистских принципов управленческо-бюрократической формы федерализма на политико-правительственную его функцию. И если науки общественного администрирования быть не может, хотя предпринимаются усилия ее создать, то наука политического и властного регулирования есть. Современное федеративное государство – централизованная бюрократия, которая осуществляет верховную власть на огромной территории. Будущее федеративное государство – централизованное политическое правительство, осуществляющее верховную политическую власть на огромной территории в центре, в регионах и на местах и децентрализованная бюрократия. Вектор перемещения в таком направлении возможен на основе соответствующей государственной политики, поддерживаемой региональной и местной властью.

3. Государственная политика должна носить комплексный характер, предусматривая целый ряд масштабных мероприятий различного типа, среди которых – выработка новых принципов взаимоотношений центра и

регионов, укрупнение субъектов Федерации, пересмотр национально-территориальных оснований Российского федерализма, реконструкцию региональных политических систем. Следует подчеркнуть, что основным вектором намечаемых реформ станет не дальнейшая унитаризация и не децентрализация государства, но переход к более политически централизованной и бюрократически децентрализованной территориальной федерации.

4. Именно переход к преодолевающему рамки этничности территориальному федерализму представляется наиболее подходящей для современной России формой административно-государственного устройства. С одной стороны, сохранение федеративной государственности будет адекватным ответом на географическое, культурное, национальное разнообразие нашей страны; с другой стороны, минимизация или изъятие из основополагающих принципов российского федерализма этнического фактора радикальным образом упрочит федеративное здание, ликвидировав основной источник его потенциальной дестабилизации. В исследовании доказывается, что указанный шаг особенно важен в условиях, когда глобализация все более заметно воздействует на малые этнические группы, обостряя в них ощущение угрозы собственной самобытности и стимулируя сопротивление унификации.

5. Отказ от этнической модели федерализма должен подкрепляться вполне конкретной политической программой действий. Главной ее составляющей станет начавшееся укрупнение субъектов Федерации, производимое на основе объединительных референдумов. Его итогом будет существенное сокращение числа субъектов, их экономическая самодостаточность и возросшая в силу этого способность к инновационному прорыву. Такая реформа позволит перейти к стратегии поляризованного развития, концентрирующей ресурсы в полюсах роста и распространяющейся затем по всей территории государства. Причем, что важно, в этом процессе смогут участвовать и преобразованные республики, ставшие составными частями более мощных в экономическом и политическом отношениях субъектов Федерации.

6. Процесс укрупнения субъектов Федерации, проводимый в контексте федеративной реформы, нельзя рассматривать как исключительно административное реформирование территориального устройства страны. Поскольку любые изменения границ субъектов Федерации затрагивают всю систему федеративного устройства. В основу же процесса укрупнения субъектов должно быть положено стремление к улучшению экономических показателей вновь созданных регионов. При этом совершенно не допустимо игнорирование национального принципа. Объединение республик – субъектов Федерации с другими национально-территориальными и административно-территориальными образованиями возможно, но при взвешенной государственной политике, учитывающей национальный принцип. В противном случае, это чревато серьезными

потрясениями и конфликтами. Кроме того, для достижения положительного результата необходимо реформирование и системы бюджетного федерализма. Так сегодняшняя ситуация в налогово-бюджетной сфере создает ситуацию, при которой регионам просто невыгодно зарабатывать самостоятельно. Поскольку чем больше собственных средств зарабатывает регион, тем больше ему приходится направлять в федеральный центр, в качестве налоговых отчислений.

7. Российская Федерация может жить и развиваться только как единое федеративное государство, опирающееся на сильную власть в центре и регионах и широкую самостоятельность регионов и местных общин.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в существенном вкладе автора в разработку проблемы концептуальных начал федерализма, способствующих развитию теоретических основ, а также исследованию политических процессов образования федеративных систем и их эволюционного развития.

Выводы и положения, предложенные автором могут стать возможными путями и формами перспективного развития федерализма, выявления и решения его проблем, как за рубежом, так и в Российской Федерации.

Практическая значимость работы заключается в том, что предложенные автором выводы могут оказаться полезными при выработке программ политической модернизации федерализма в целях укрепления единства и целостности государства, предупреждения конфликтов (в том числе этнополитического характера) и укрепления основ гражданского общества.

Сформулированные теоретические выводы могут быть использованы при формировании концепций развития политической системы России, современного государства и гражданского общества.

Практические рекомендации, результаты и выводы научного анализа могут быть использованы в целях оптимизации деятельности законодательных и исполнительных органов власти, в научно-практической деятельности аналитических центров и в научно-исследовательской работе.

Основные выводы и предложения, сформулированные в диссертации, могут быть использованы в последующих научных исследованиях проблем развития федерализма в России, а также при разработке нормативных правовых актов, регламентирующих федеративные и национальные отношения в Российской Федерации.

Апробация работы. Диссертация подготовлена, прошла обсуждение и была одобрена на кафедре сравнительной политологии Российского университета дружбы народов. Результаты исследования отражены в научных публикациях автора, в том числе в двух монографиях, а также в неоднократных выступлениях и докладах автора на международных и

всероссийских конференциях, посвященных проблемам многоуровневой власти в условиях централизации и децентрализации.

Структура работы. Поставленная проблема, объект, предмет, цели и задачи диссертационного исследования предопределили внутреннюю логику и структуру данной работы. Диссертация состоит из введения, пяти глав, пятнадцати параграфов, заключения, списка использованных источников и научной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее научной разработанности, указываются объект, предмет, цель и задачи диссертационной работы, формулируется гипотеза исследования, описывается теоретическая и методологическая база диссертационного исследования, сформулированы научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, показана их теоретическая и практическая значимость, отмечаются результаты апробации проведенного исследования.

Глава первая – «Теоретические и исторические основы российского федерализма» раскрывает исторические предпосылки выбора федерализма в качестве формы политического и территориально-организационного объединения самостоятельных частей в единое государственное целое. Автор изучает исторические особенности становления и развития российского федерализма, а также основные принципы его реализации.

В параграфе 1.1. «Основные принципы российского федерализма в контексте политологической парадигмы» автор говорит о том, что российский федерализм является одним из тех политических инструментов, которым современный политический класс в центре и на местах создал новую Россию. Федерализм за последние двадцать лет радикальных перемен не увел Россию с исторического вектора своего движения, но позволил ей приобрести новый строй своего существования и развития. На условиях и с использованием принципов и стилей федерализма фактически запущен процесс политико-правового оформления и завершения нового уклада жизни страны, общества, экономики. Политический аспект федерализма остается актуальным, поскольку последние двадцать лет сложных взаимоотношений между центром и регионами не могли завершиться победой того или иного субъекта политики. Тактический успех в этом противостоянии за центром лишь видимая победа, которая не дает реальных преимуществ ни тем, ни другим субъектам политики, но наносит серьезный ущерб репутации государства и очень мало способствует росту жизненного уровня населения. И если принятое основание в структуре федеративных отношений, трактуемое как противостояние центра и регионов, в динамике не дает желаемого позитивного результата, на наш взгляд, следует пересмотреть само основание.

Область политической теории и практики в федерациях по природе своей пограничная, не исчерпываемая до конца ни самой политикой, ни одним из исследовательских подходов. Много теоретико-концептуальных издержек, политических ошибок таит в себе политика устройства России как федеративного государства. Казалось бы, революционные сдвиги в России за последние двадцать лет давали реальные возможности и правящим элитам, и народу, отказаться от федерации. Был реальный

период за последние двадцать лет, когда не только федерация, само государство могло рухнуть. Федерация осталась бы как исторический реликт, как зыбкое воспоминание, ушла бы из политики, ее заменили бы другие формы государственного и жизненного устройства. Но этого не произошло. Наоборот, оставив по-прежнему массу проблем, и политического свойства и возможного их решения именно политическими средствами, сменяя друг друга в борьбе за власть, ресурсы, господство – центральная и региональная власть – все же обратились к федерации, закрепили ее конституционно-договорные нормы и принципы, обеспечили федерализму статус важнейшего политического феномена. Федерализм вошел и закрепился в российской современности сложным порядком (конституционно-договорным, национально-территориальным, асимметричным). Федерализм как феномен отражает многие аспекты российской политической действительности, и сам же разными способами и в разной мере формирует современную российскую действительность, определяя ее современный облик и задавая системные характеристики взаимоотношений и непрекращающейся борьбы центра и регионов за политическую субъектность.

В предстоящее двадцатилетие очень многое будет зависеть от того, чем закончится борьба политических сил на федеральном и региональном уровнях за полноценное и полезное их взаимодействие с целью сохранения единого государства. Поскольку по Конституции 1993 года российское государство, помимо всего прочего, – это и федеративное государство, то естественно заявляет о себе и другая проблема – проблема федеральной формы суверенитета государства, функционирование которого становится возможным и зависимым от условий постоянно изменяющегося регионального политического процесса, когда регионы заявляют о себе, как самостоятельные политические акторы. Наряду с тем, что федеративное государство, как все еще единое целое, становится все более взаимосвязанным и взаимозависимым, его составные элементы – субъекты Федерации – стремятся к все большей независимости и самостоятельному выбору политического курса. Решить данную дилемму можно лишь с помощью двойного сдвига парадигмы в политике. Результатом первого сдвига должен стать взгляд на федеративное государство как на мультиразумную федерацию. То есть систему добровольного объединения целеустремленных ее субъектов, вступивших в федерацию-союз для служения своим объединенным интересам посредством удовлетворения потребности каждого субъекта. Второй сдвиг – видеть сквозь сложность федерализма возможность обращения с его взаимозависимыми переменными.

Взаимодополняющий характер этих двух направлений сдвига парадигмы в региональной политике и политике регионов – ключ к пониманию сценария развития федерализма, восприятия его в качестве политической системы, а не только ситуации, и тем самым выявления движущих сил перемен в развитии Российской Федерации. Эта идея

витают в сознании части политической элиты федерального и регионального уровня, на этом настаивает некоторое мировое и российское экспертное политологическое сообщество, но эта идея недостаточно воплощается в политическую практику, еще не оформлена концептуально, и не является еще обязательным элементом системного мышления субъектов политики.

В параграфе 1.2. *«Исторические особенности развития российского федерализма»* исследователь говорит о том, что каждая эпоха создавала свое собственное представление о федерализме, субъектах его воплощения и его созидательном потенциале. Какие бы стадии своего развития не преодолевали федеративные государства, для них всегда традиционно актуальными, болезненными и противоречивыми были вопросы, связанные, во-первых, с соотношением принципов централизма и децентрализма в федеративных отношениях; во-вторых, с ролью, размерами, функциями, механизмами, институтами и сферой влияния и взаимовлияния федеральных, региональных и местных субъектов политики; в-третьих, условиями разделенности и единства государственной власти, т.е. распределением между разными уровнями власти предметов ведения, полномочий, компетенций и ответственности. Поиски ответов на такого рода вопросы актуализируют исследования, прежде всего, касающиеся выработки и использования концепции баланса в отношениях «центр – регионы».

Еще в конце 90-х гг. прошлого века перспективы развития российского федерализма и укрепления Федерации его сторонники связывали с восстановлением действий конституционных норм и общегосударственного законодательства на всей территории России. При этом они ощущали себя в меньшинстве.

Российская Федерация, по мнению ряда экспертов, воспроизводит такую модель государственного устройства, которая, совпадает с так называемой ассиметричной федерацией. Ассиметричные федерации, с юридической точки зрения, включают разные составные части государства с неодинаковым правовым положением, в таких федерациях есть субъекты и не субъекты, что свидетельствует о правовой разностатусности территориально-политических единиц входящих в состав федерации. Отличия касаются не только конституционно-правового статуса территориальных единиц федерации, но и, прежде всего, таких аутентичных государственному образованию характеристик как территория, плотность населения, тип хозяйственной специализации, этнический и культурно-религиозный состав населения и как итог – неравная возможность участников федерации влиять на политику федерального правительства.

Современное Российское федеративное государство содержит противоречия как по признакам конституционно-правовым, так и по системе своего территориально-государственного устройства. Статус современной России все же, как конституционно-правовой федерации

продекларирован и закреплён рядом правовых актов. Правовой статус России как федеративного государства определяется федеральной Конституцией 1993 г., Декларацией о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. и Федеративным договором от 31 марта 1992 года. При этом приоритетное значение в определении правового статуса Федерации, её субъектов принадлежит Конституции Российской Федерации. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. «исходит из исторического факта существования Российского государства» и ставит только перераспределение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и её субъектов.

Тексты трех Договоров между федеральными органами власти и органами власти республик в составе Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга и автономной области, автономных округов (которые в совокупности и принято называть Федеративным договором) были одобрены VI Съездом народных депутатов России и вошли в текст Конституции Российской Федерации в редакции от 21 апреля 1992 года.

Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. обозначило новую эпоху в развитии российского федерализма. Согласно новому Основному закону страны, государственная власть по вертикали была распределена на основе конституционного закрепления государственного суверенитета, единства и целостности Российской Федерации, верховенства Конституции и федеральных законов, с одной стороны, и признания самостоятельности субъектов Федерации и их равноправия, конституционного разграничения предметов ведения между Федерацией и её составными частями, с другой. В то же время, как совершенно справедливо отмечает исследователь Ю. Матюхина, «конституционная модель российского федерализма лишь в самом общем виде обозначила принципы федеративного устройства и разграничила предметы ведения между Федерацией и её субъектами, определила основы институционального механизма функционирования и развития федеративных отношений». Данное обстоятельство привело к тому, что основная нагрузка на построение российского федерализма пришлась на текущее федеральное и региональное законодательство.

Как отмечалось выше, даже с принятием Конституции в стране в середине 1990-х гг. так и не сформировались общие правила взаимодействия между центром и регионами. Каждому региону предлагались собственные условия, в рамках которых власти регионов могли получать дополнительные полномочия. Сложившаяся в России модель федерализма не соответствовала основной идее федерального государства – распределению сфер деятельности и властных функций между центральным правительством и правительствами субъектов Федерации. Кроме того, несмотря на наличие в Конституции ряда статей, фиксирующих общие принципы федерализма, конкретный социально-экономический базис их обеспечения и правовые контуры их практической реализации в должной мере не были определены.

Тем не менее, Конституция заложила в основу системы федеративных отношений принципы государственной целостности, единство государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти страны и региональными властными органами, равноправие и самоопределение народов, равноправие субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти и другие важные основы федеративных отношений.

Глава вторая – «Трансформация политико-правовых основ федерализма в современной России» раскрывает особенности трансформации основ советского федерализма в современной России. Автор анализирует политические механизмы конституционного оформления основ российского федерализма. Определенное место во второй главе отводится автором для изучения этнополитических проблем развития российского федерализма.

В параграфе 2.1. «Трансформация основ советского федерализма в современной России» автор, изучая заявленную проблематику, прослеживает процесс трансформации российского федерализма.

На начальном этапе развития российского федерализма, наряду с закрепленными в «Декларации о суверенитете РСФСР» новыми для России институтами разделения властей и федерализма, продолжали действовать Советы и соответствующие им практики принятия решений. Как отмечают исследователи¹⁰, Декларация явилась своеобразным катализатором, который активизировал процесс суверенизации, впоследствии вылившийся в борьбу между центром и регионами за ресурсы и полномочия.

После распада СССР в 1991 г. баланс политико-административной власти в России сместился в сторону регионов, что было особенно заметно в национальных республиках, имевших особый статус в составе РСФСР в советский период и боровшихся за его сохранение¹¹. Еще одной особенностью этого периода стала значительная асимметрия отношений «центр – регионы» для различных частей страны. Причины подобной ситуации брали свое начало в эпохе СССР, когда Россия представляла собой асимметричную федерацию, которая делилась на пользующиеся автономией национально-территориальные образования и «обычные» территориальные образования.

В процессе распада СССР, который в целом представлял собой борьбу регионов, каждого на своем уровне, за повышение своего политического статуса, российские республики претендовали или на статус союзных республик, или на сохранение особого, более высокого,

¹⁰ Матвеев А.А., Хренов А.Е. Генезис взаимоотношений центра и регионов в практике российского федерализма (конец XX-начало XXI вв.) // Власть. 2009. № 8. С. 47.

¹¹ Лексин В.Н. «Региональные столицы» в экономике и социальной жизни России // Вопросы экономики. 2006. № 7. С. 84.

статуса в составе России. Активная позиция этнических периферий, где всплеск национализма сочелся с борьбой сложившихся властных элит за статус своих территорий, сыграла важнейшую роль на начальном этапе становления новой модели российского федерализма. Самостоятельность региональной власти воспринималась как главная гарантия автономии.

В целом 1990-е гг. ознаменовались формированием новой модели государственного устройства в нашей стране. Выход из острого политического кризиса в известной степени определился подписанием Федеративного договора, который предотвратил развал России по примеру Советского Союза. В последующем Федеративный договор стал составной частью новой Конституции Российской Федерации, которая провозгласила федерализм в качестве одного из основополагающих принципов государственного устройства.

Можно добавить, что в России становление и развитие федерализма происходило в тяжелых условиях, в условиях дезинтеграции некогда унитарной советской империи и острого противостояния республик с бывшим союзным центром. Провозглашение декларации о государственном суверенитете, учреждение института президентской власти в РСФСР воспринимались как инструменты укрепления народовластия и восстановления утраченной российским народом идентичности. Федеративный договор 1992 года, содержащий в себе новые принципы государственно-территориального устройства Российского государства, вопреки мнению некоторых исследователей, на наш взгляд, не показал свою слабость как в практическом, так и в теоретическом отношении. Это проявление политической субъектности именно региональной элиты, политической воли субъектов Российской Федерации. Перегибы в сторону регионализма и неоправданных амбиций региональных элит несколько не умаляют значение достигнутого компромисса между центром и регионами, формирования и закрепления тех условий, которые позволили стать на путь конструктивного сотрудничества различным политическим центрам, подготовить базу для конституционного закрепления Федерации. Конституция 1993 г. и установившиеся в последующем механизмы взаимоотношений федерального центра и субъектов Федерации в целом устранили издержки вынужденного компромисса с региональными элитами, сложившегося в период острого политического противостояния федеральной законодательной, исполнительной и судебной властей. Результатом чего стало формирование Российской Федерации как централизованной федерации.

Таким образом, хотя тема федерализма по ряду причин перестала быть предметом широкого и всестороннего общественного обсуждения, она становится порой полем острой явной и одновременно скрытой политической борьбы федеральной и региональной власти. Под ее влиянием политическая система в части федеративных отношений хотя и претерпевает изменения, но не столь бурно, как это происходит в эпоху

резких, революционных изменений, а многое и теперь меняется в федеративном строительстве без общественного участия. Тем не менее, приходится считаться с тем, что уйма неупорядоченных и нерешенных вопросов федерализма и развития федеративного государства постоянно перерастают в трудно преодолеваемые проблемы, несмотря на то, что ими занимаются лично Президент и Правительство Российской Федерации, государственные структуры всех уровней, политические и общественные организации. Граждане страны не могут допустить, чтобы политическая борьба политиков федерального центра и политиков регионов, например, мэра Москвы и федеральных структур, поставила под угрозу государство и жизнь населения.

В параграфе 2.2. *«Политические механизмы конституционного оформления основ российского федерализма»* автором предпринята попытка проанализировать содержание политических механизмов конституционного оформления российского федерализма.

В силу особенностей политического и экономического развития России, как в советский, так и в постсоветский периоды, в условиях кризисных явлений политического, экономического и социального характера позиции федеральных и региональных властей нередко оказывались различными по целому ряду принципов федерализма, установленных в Конституции страны. Узловые вопросы, вокруг которых возникали разногласия, выразились в разном понимании содержания конституционных принципов государственного суверенитета, равноправия субъектов Федерации, равноправия и самоопределения народов, разграничения предметов ведения и полномочий, степени самостоятельности регионов, принципов, форм и процедур разделения и реализации государственной власти по вертикали и несения ответственности за ее осуществление.

Первоначальный период постконституционного развития характеризовался параллельно развивающимися процессами государственно-правовой дезинтеграции и децентрализации власти, с одной стороны, и принятия целого ряда федеральных законов, разграничивающих предметы ведения и полномочия на централизованной основе, с другой. Первая тенденция обнаружила себя, как подчеркивалось выше, в дополнительном разделении полномочий между Федерацией и ее субъектами на основе двусторонних договоров, что привело к определенной дестабилизации государственно-правовой системы, закреплению режима юридического и фактического неравноправия регионов.

Важную роль в легитимизации федеративного устройства, упорядочении федеративных отношений и стабилизации российской государственности сыграли Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» и

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Этими законами была инициирована тенденция унификации принципов федеративного устройства, повышения роли федерального закона в регулировании федеративных отношений. Так, в Федеральном законе «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» определялись сроки приведения законодательства, договоров и соглашений в соответствии с Конституцией и издаваемыми на ее основе федеральными законами. Договоры и соглашения подлежали такой ревизии в течение трех лет, законы и иные нормативные акты субъектов Федерации – двенадцати месяцев, акты Президента и Правительства, а также федеральных органов исполнительной власти – шести месяцев со дня вступления в силу данного Федерального закона.

Существенную роль в упорядочении в соответствии с основами конституционного строя государственной власти в составных частях России сыграл и закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который определил принципы организации государственной власти в субъектах Федерации в той части, в какой это бы не противоречило основам конституционного строя, соответствовало требованиям единства государственной власти в России. В начале 2000-х гг. эти два федеральных закона были объединены в один.

Баланс политико-административной власти в федеративных отношениях в постсоветской России являлся изменчивым. Это наиболее ярко проявилось во второй половине 1990-х гг. Главная особенность этого периода состоит в повсеместном переходе к губернаторским выборам. Кроме того, перед выборами в Государственную Думу и выборами Президента в 1995-1996 гг., заинтересованная в поддержке регионов центральная власть пошла на легитимизацию и других властных притязаний регионов, одним из основных итогов чего стало решение о формировании Совета Федерации из руководителей исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации. Это событие в известной степени стимулировало превращение региональной элиты в самостоятельный и консолидированный субъект федерального политического процесса, наделив ее прямым правом участвовать в определении и реализации государственной политики России, что, в свою очередь, послужило толчком к перераспределению полномочий в пользу регионов.

Вместе с тем, представляя собой одну из содержательных линий современного политического процесса, российский федерализм, как и политика вообще, не предопределен по своим результатам и степени

воздействия. Проблемы и противоречия федерализма в России всегда приковывали внимание исследователей, в том числе — политологов. Парадокс же в том, что в политологических российских изысканиях по-прежнему остается обширный пробел — это область политической субъектности в федеративных отношениях и в федеративной системе ценностей.

Федерализм представляет собой особый социальный и политический порядок — особую власть, которая организуется в пределах сложной территории федеративного государства. Кроме того, он придает власти свойства оптимальной функционирующей системы благодаря распределению по сформированным властным уровням конкретных властных полномочий. Управление осуществляется посредством сочетания принципов централизации и децентрализации, взаимной ответственности членов Федерации и федерального центра за реализацию очерченного для каждого уровня власти объема полномочий. Федерализм приобретает доминирующее положение в разрешении социально-экономических проблем государства в целом и членов федеративного образования. Для функционирования федерализма очень важно сочетание централизованных и децентрализованных методов управления, сохраняющих федерализм в его теории и практике и препятствующих его фрагментарной реализации. Федерализм предполагает развитие самодостаточности субъектов Федерации, поэтому наличие у них ресурсов власти является обязательным условием для увеличения имеющейся своей собственности, денежных ресурсов, привлечения инвестиций, своего политического и духовного потенциалов.

Параграф 2.3. «Этнополитические проблемы развития российского федерализма» раскрывает причины этнополитических конфликтов, основные направления этнополитики государства.

К существующим социально-экономическим и управленческим проблемам добавились другие, не являющиеся неожиданностью, но заявившие о себе достаточно остро и болезненно и для общества, и для власти. По внешним признакам вновь лидирующие позиции приобрела проблема конфликтов на основе ксенофобии, национализма и национально-религиозного радикализма под лозунгами межнациональной и межрелигиозной розни. Как долго продлится острота напряжения этих конфликтов зависит от того, как поведут себя власти — в центре и в регионах. Как заявил в своей статье Премьер-министр России В.В. Путин: «Нам нужно государство, способное органично решать задачу интеграции различных этносов и конфессий. Для России — с ее многообразием языков, традиций, этносов и культур — национальный вопрос, без всякого преувеличения, носит фундаментальный характер... одним из главных

условий существования нашей страны является гражданское и межнациональное согласие»¹².

Вместе с тем, главная причина межнациональных конфликтов очевидна – социально-экономическая неустроенность и неадекватность политики, неспособность власти, подчас, решать ее быстро, эффективно в интересах общества. В качестве причин обострения межнациональных конфликтов можно назвать следующие. Это, во-первых, увеличение внутренней миграции и, во-вторых, меняющийся на глазах этнический баланс многих территорий. Оценивая эти изменения как весьма болезненные, и свойственные для многих экономически развитых и относительно благополучных регионов мира, делается попытка смягчить и саму остроту ситуации для российского общества. Российская Федерация здесь действительно не уникальна. Но стоит ли обострение конфликтов на межнациональной почве связывать лишь с внутренними миграционными процессами, политическим экстремизмом и просто обычной уголовщиной, как это видится руководству страны. Надо признать, что миграция не только ведет к обострению экономической и социальной напряженности, но при правильной политике – к развитию. Миграция в ряде стран и международным сообществом, и некоторыми экспертами и специалистами у нас в стране рассматривается фактором роста и развития экономики, а не только конфликтов. Миграция – одна из форм попыток людей культивировать свой оптимизм, веру в свою способность реализовать новые возможности.

Острота и важность этих проблем стали очевидны даже для самой власти, которая остается, к сожалению глухой к нуждам и противоречиям общества. Тотальная коррупция, слияние властных структур в регионах и на местах с новой порослью криминала и бандитскими группами ставит под угрозу само государство, дискредитирует государственную власть. Центральная власть не напугана, но обеспокоена форсированными темпами нарастающих ксенофобии, национализма, соединения национального и религиозного радикализма в регионах и проникновения и проявление его в центре самого государства и под стенами властной цитадели.

При этом имеются все признаки того, что в стране сформировался большой слой социально активных граждан, которые объединяются в разнообразные сообщества и социальные сети, чтобы отстаивать свои интересы и ценности. Обратная сторона такого подъема гражданственности – распространение насильственной психологии и агрессивного поведения в обществе. Агрессия становится нормой даже в обыденных ситуациях и корни ее уходят в социальную неустроенность. Однако структуры власти крайне слабо реагируют на новые запросы

¹² Путин В.В. Россия: национальный вопрос. Самоопределение русского народа – это политэтническая цивилизация, скрепленная русским культурным ядром // Независимая газета от 23 января 2012 г.

общества, отдельных групп населения и в центре, и в регионах, и на местах. Реакция начинается лишь тогда, когда ситуация, по мнению высших должностных лиц страны, угрожает социально-политической стабильности. Типичным шагом в таком направлении является решение Президента Российской Федерации изменить, например, повестку дня работы совместного заседания Госсовета и Комиссии по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике в конце декабря 2010 года и обсудить на скорую руку сложнейшие проблемы проявлений массовых выступлений в Москве, Санкт-Петербурге, Ростове-на-Дону и других крупных и не очень городах в кругу высшего политического руководства страны.

Так, не случайно именно вопросы межнациональных отношений и этнополитики сформировали повестку дня заседания Госсовета в Республике Башкортостан. Выступая на заседании Президент России отметил, что важнейшую роль в укреплении межнационального согласия имеют религиозные конфессии. И в этой связи предложил создать в регионах рабочие группы по урегулированию конфликтов на национальной почве из представителей разных конфессий. И высказал надежду на то, что руководители субъектов Федерации, всех территорий, составляющих нашу многонациональную страну, будут рассматривать вопрос сохранения межнационального единства как важнейший вопрос своей деятельности, потому что без межнационального единства у нас не может быть государства¹³.

Делая вывод, следует подчеркнуть, что этнонациональная повестка дня, определенная политическим руководством страны говорит о сложности и многогранности этнополитических проблем и неэффективности мер современного политического реагирования на этнонациональные вызовы как на федеральном, так и на региональном уровне, а так же о необходимости более решительных и динамичных политических действий.

Глава третья – «Централизация отношений между федеральными и региональными органами власти» раскрывает механизмы формирования института федерального вмешательства в деятельность субъектов Федерации. Автор анализирует институт Полномочных представителей Президента России в федеральных округах. Отдельный параграф отводится исследованию партийно-политических основ новой модели формирования системы региональной власти. Наряду с вышеобозначенными проблемами, автор исследует содержание политики укрупнения субъектов Российской Федерации.

Параграф 3.1. «Формирование института федерального вмешательства в деятельность субъектов Федерации» раскрывает содержание института федерального вмешательства. Автор анализирует

¹³ Выступление Президента Российской Федерации Д.А. Медведева на заседании Государственного совета 11 февраля 2011 г. в г. Уфа // <http://kremlin.ru/news/10312>

механизмы реализации федерального контроля за деятельностью органов государственной региональной власти.

Сущностное содержание института федерального вмешательства содержится в самой природе федеративного государства, в котором взаимоотношения между федеральным центром и регионами строятся на принципе разграничения предметов ведения и полномочий. В государстве с федеративным устройством нередко создаются определенные предпосылки для возникновения конфликтов между федеральным центром и субъектами Федерации. Причины подобного рода конфликтов, прежде всего, связаны с неисполнением субъектами Федерации своей обязанности соблюдения федеральной Конституции. В случае возникновения подобной ситуации, государству необходим соответствующий механизм для восстановления конституционной законности. При определенных обстоятельствах, государство должно иметь возможность, применить меры воздействия по отношению к субъектам Федерации, которыми подобные нарушения были допущены. Наличие института федерального вмешательства, по нашему мнению, является одним из отличительных признаков федерации. Основное назначение данного института заключается, прежде всего, в защите Конституции Российской Федерации в целом, а также некоторых конституционных ценностей, к которым относятся права и свободы человека и гражданина, единство и территориальная целостность государства, национальная безопасность и обороноспособность, единство экономического и правового пространства и восстановление конституционной законности.

Институт федерального вмешательства является одним из элементов конституционно-правового статуса Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, по мнению ряда исследователей, институт федерального вмешательства является признаком жесткой вертикали власти и представляет собой механизм лишения субъектов Российской Федерации государственного статуса. На наш взгляд, такие суждения представляет несколько необоснованными. Поскольку применение мер федерального вмешательства возможно лишь вследствие нарушения органами государственной власти субъектов Федерации конституционно-правовых норм, установленного в судебном порядке.

К функциям института федерального вмешательства диссертантом отнесены следующие: развитие и укрепление федеративных отношений; обеспечение согласованного взаимодействия федерального центра и субъектов Федерации; привлечение к ответственности субъектов Федерации; обеспечение соответствия федеральному законодательству законодательства субъектов Российской Федерации; обеспечение единообразного применения федерального законодательства.

Основанием для применения мер федерального вмешательства могут являться нарушения субъектом Российской Федерации конституционно-правовых норм. В качестве таких нарушений, можно выделить массовые нарушения прав и свобод человека и гражданина, нарушение принципа

разделения властей, попытки одностороннего выхода субъекта Федерации из состава Российской Федерации, присвоение полномочий по предметам исключительного ведения Федерации и другие. Также основаниями применения мер федерального принуждения может стать невыполнение законных требований органов прокуратуры об устранении нарушений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, о приведении в соответствие с ними правовых актов органов государственной власти субъектов Федерации, неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Субъектом, обладающим правом на использование мер федерального вмешательства, является Президент Российской Федерации. Практически осуществлять эти функции должен специализированный орган по вопросам федерального вмешательства. Возможность создания таких органов предусмотрена пунктами «а», «б», «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации, которая относит вопросы контроля за соблюдением Конституции и федеральных законов, федеративного устройства, регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина, установления системы федеральных органов государственной власти к исключительной компетенции Российской Федерации. Необходимо создание постоянной комиссии по вопросам конституционно-правовой ответственности при Президенте Российской Федерации, в состав которой, помимо представителей органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, следовало бы включить известных юристов, занимающихся вопросами конституционно-правовой ответственности и федерального вмешательства в качестве представителей от общественности.

В отдельных, более редких случаях федеральное вмешательство также может сопровождаться определенным ограничением социально-экономических, политических и иных прав и свобод граждан и возложением на них некоторых дополнительных обязанностей.

Издание декрета о федеральном вмешательстве ведет к значительному расширению полномочий исполнительно-распорядительных органов Федерации, административного и карательного аппарата. Глава государства приобретает дополнительные (а в целом ряде случаев – исключительные) властные полномочия в социально-экономической, политической, оборонной и иных сферах управления субъектами Федерации. Естественно, что ни о какой самостоятельной деятельности провинциальных и местных органов власти и управления при федеральном вмешательстве речь, как правило, идти не может. В районах страны, подвергшихся интервенции, фактическая власть переходит к специальным уполномоченным, военному или полицейскому командованию, которое подчиняется непосредственно федеральному Президенту.

В параграфе 3.2. «Полномочные представители Президента России в федеральных округах» автор дает характеристику данному институту,

рассматривает историю и предпосылки создания института полномочных представителей Президента и механизмы функционирования данного института.

Можно сказать, что с принятием 13 мая 2000 года Указа Президента Российской Федерации № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» совершенствование системы государственного управления пошло по двум направлениям. Первое направление предполагало оптимизацию территориального администрирования и установление вертикали власти. Второе – преодоление сепаратистских тенденций отдельных территорий, что имело место быть прежде. Кроме того, создание института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах было определено также и экономическим саморазвитием территорий, которые уже прошли определенный путь хозяйственного объединения, в результате чего появились межрегиональные ассоциации. Иными словами, решение о создании обновленного института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах явилось совокупностью воли центра по совершенствованию управления государством и желания отдельных территорий к восстановлению утраченных экономических, политических и иных связей. Именно дальнейшее политическое развитие страны и ее экономики определили формирование института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральном округе.

В своей деятельности полномочные представители Президента руководствуются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами Российской Федерации, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации и Положениями о своей деятельности. Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральном округе назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом по представлению Руководителя своей Администрации. Полномочный представитель Президента в федеральном округе назначается на должность на срок, определяемый Президентом, но не превышающий срока исполнения Президентом Российской Федерации своих полномочий. Это, в свою очередь, обуславливает прямую служебную коммуникацию между полномочным представителем и Президентом Российской Федерации. Полномочный представитель Президента в федеральном округе является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента Российской Федерации. Согласно Положению об Администрации Президента Российской Федерации, непосредственное обеспечение деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах осуществляют их аппараты. В свою очередь, структуру и штатную численность аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации утверждает Руководитель Администрации Президента по представлению

полномочных представителей Президента Российской Федерации в пределах численности, установленной для них Президентом Российской Федерации.

Таким образом, как представляется, включение полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в укрепляющуюся вертикаль исполнительной власти в России можно оценивать как дополнительный аргумент в продолжающихся дебатах о наличии или отсутствии в нашем государстве самостоятельной президентской ветви власти.

Что касается функций и направлений работы полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе, то, прежде всего, полномочный представитель содействует реализации конституционных полномочий Президента, закрепленных в ст. 80 и 85 Конституции Российской Федерации. Он несет персональную ответственность перед Президентом и призван обеспечить более четкое взаимодействие центра и регионов по трем важнейшим направлениям:

- 1) ужесточить контроль за исполнением федерального бюджета;
- 2) упорядочить использование федеральной собственности в субъектах Федерации;
- 3) содействовать укреплению кадров федеральных органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

Основные направления деятельности полномочных представителей ограничены поставленными перед ними задачами и возложенными на них функциями. К основным задачам полномочного представителя относятся: организация в соответствующих округах работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом России; организация контроля за исполнением в федеральных округах решений федеральных органов государственной власти; обеспечение реализации в федеральных округах кадровой политики государства; представление Президенту России регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральных округах, а также о политическом, социальном и экономическом положении в них, внесение соответствующих предложений.

Таким образом, успешное разрешение полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах указанных задач во многом определяет эффективность осуществления главой государства, федеральными органами исполнительной власти своих полномочий на местном уровне. В то же время, некоторые политики считают, что данный институт изжил себя. В частности, В.И. Матвиенко, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, выступая 26 декабря 2011 г. на заседании Государственного совета по вопросам перераспределения полномочий между федеральными и региональными органами власти и путях совершенствования межбюджетных отношений, согласившись с тем,

что представители Президента за прошедшие годы сыграли важную роль в приведении региональных законов в соответствие с федеральными и в решении других актуальных задач, заявила, что сегодня с учетом курса на децентрализацию вместо полномочных представителей, целесообразно создать в округах представительство, например, Министерства регионального развития. И ввести министров по делам территорий с четкими функциями и полномочиями. К функция таких министров по делам территорий В.А. Матвиенко отнесла реализацию федеральных целевых программ в регионах, реализацию федеральной адресной инвестиционной программы, координирование социально-экономического развития территорий и лоббирование интересов регионов в федеральном центре. При этом, подчеркнула Председатель Совета Федерации, министры по делам территорий не должны вмешиваться в компетенцию региональных властей. Каждый должен отвечать за свое, чтобы избежать размывания ответственности. Как представляется, если данная инициатива получит реализацию, это будет означать начало совершенно нового этапа государственной региональной политики.

Вместе с тем, некоторые политические деятели высказывают предложения об упразднении федеральных округов. Так, с подобной инициативой выступает кандидат в Президенты России М.Д. Прохоров.

В параграфе 3.3. «Партийно-политические основы новой модели формирования системы региональной власти» автор раскрывает существенные особенности новой модели формирования региональной власти.

Действующие схемы централизации не отменяют и не подменяют важности взаимоотношений между центром и регионами. Только повышается значение этих отношений, особенно, когда регионы инициируют обновление таких отношений. Отсутствие устойчивых институтов для такого взаимоотношения и признаки слабости со стороны регионального уровня только актуализируют проблему политической субъектности региональной власти.

Уникальность постановки проблемы в логике усиления централистских форм федеративных отношений состоит также и в том, что совсем недавно подобный сценарий рассматривался и оценивался как очень опасный, особенно угрожающий обострением отношений «центр – регионы» и социальной напряженностью, если будет складываться неблагоприятная экономическая ситуация. Однако преодоление последствий мирового финансового кризиса, более чем серьезные проблемы в экономике страны на этом фоне несколько не оправдали такого рода прогнозы. Наоборот, даже в тех моментах, когда ответственные политические лица склонны менее всего признавать значение полезной совместной работы федеральной и региональной власти, все же звучит голос в пользу скоординированной и слаженной работы власти в центре и в регионах.

Региональным властям предстоит посредством региональной политики решить задачу – сокращение различий социально-экономического состояния субъектов Российской Федерации. Это проблема не решена. Инициирование такой модели федерализма «снизу», от регионов, а не от центра по-новому ставит вопрос о субъектности регионов, о характере и содержании по сути новой политики регионов по отношению к центру. Принципиальное значение здесь имеет целый комплекс сложившихся или вновь нарождающихся институтов, процедур, механизмов. Все большее значение приобретает уровень стратегического мышления лидеров центра и в регионах, характер их отношений, легальные и скрытые формы общения, механизмы принимаемых решений. От того, какие отношения складываются между лидерами центра и регионов, напрямую определяются масштабы, формы, периодичность и прочее в ресурсном обеспечении. Клановые, групповые, клиентельские схемы в отношениях превратились в мощный и действенный элемент влияния, но часто не политики, а политиканства, удовлетворения корпоративных интересов. Все больше стали играть роль в решении региональных проблем партийные региональные структуры.

При таком развитии событий на политической поприще не избежать переоценки понятийного аппарата политической регионалистики и, в частности, операциональной ценности «концепции» баланса отношений «центр – регионы».

Публичные выступления и недовольство, связанные с итогами парламентских выборов декабря 2011 года, говорят о чрезмерно централизованной системе отношений между региональными и муниципальными органами власти, которая приводит к неконтролируемому использованию административного ресурса на федеральных, региональных и муниципальных выборах, вплоть до нарушения российского законодательства и принципов демократического формирования власти.

Выступая с посланием Федеральному Собранию Российской Федерации 22 декабря 2011 года Президент России Д.А. Медведев предложил комплексную реформу политической системы нашей страны. В частности, Президент озвучил инициативу о введении выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации прямым голосованием жителей регионов, предложил изменить систему выборов в Государственную Думу введением пропорционального представительства по 225 округам, так как сегодня в силу применения пропорциональной избирательной системы при выборах депутатов Государственной Думы некоторые субъекты Федерации не имеют даже одного депутата, избранного местными жителями. Также Президент предложил ввести упрощенный порядок регистрации политических партий.

Таким образом, возвращение к институту выборности губернаторов может трансформировать сложившуюся региональную партийно-политическую систему, а упрощенная модель регистрации всероссийских

политических партий создает основу для демократизации не на словах, а на деле, региональных и муниципальных выборов. Все это даст возможность прогнозировать совершенно новые модели взаимодействия федеральной, региональной и местной власти.

Параграф 3.4. «Политика укрупнения субъектов Российской Федерации» призван раскрыть предпосылки, условия и возможные последствия политики укрупнения субъектов Российской Федерации.

Предваряя дискуссию об оптимизации субъектного состава следует еще раз отметить, что Российская Федерация – сложносоставное государство, имеющее в своем составе, согласно ч. 1 ст. 5 и ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации, шесть разновидностей субъектов Федерации (края, области, города федерального значения, республики, автономные округа и автономная область). В Конституции Российской Федерации не зафиксированы нормы, препятствующие образованию новых субъектов Федерации, а также нормы, запрещающие сокращение количественного состава субъектов Федерации.

В 2004 году руководство страны во главе с Президентом начало осуществлять укрупнение регионов и корректировку системы федеративных отношений под знаком укрепления вертикали власти и усиления централизации в стране. Важным предварительным шагом в деле преобразования субъектов стало принятие в 2003 г. поправок в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Этот закон определил полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, порядок финансирования, осуществления полномочий, уточнил общие принципы разграничения полномочий между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, статус и место договоров и соглашений между ними в системе законодательства Российской Федерации. Закон подразумевает дальнейшую централизацию власти в Российской Федерации. Документ имеет принципиальное значение для сложносоставных субъектов Российской Федерации. В частности, согласно статье Закона, предусматривающей передачу части полномочий автономного округа в ведение областных и краевых органов государственной власти, край или область может оставить, а может и не оставить часть полномочий и, соответственно, их финансирование автономным округам.

Согласно Закону, образование новых субъектов Российской Федерации осуществляется в целях ускорения социально-экономического развития субъектов Федерации, а также повышения уровня жизни населения этих субъектов. Вместе с тем, процесс образования новых субъектов Российской Федерации не завершен. В научном сообществе и органах государственной власти обсуждаются перспективы объединения

Краснодарского края и Республики Адыгея, Архангельской области и Ненецкого автономного округа, Тюменской области, Хабаровского края и Еврейской автономной области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, Магаданской области и Чукотского автономного округа.

В свою очередь, кандидат в Президенты Российской Федерации М.Д. Прохоров предлагает на условиях проведения референдумов реализовать программу укрупнения субъектов Российской Федерации, доведя их число до 25 – 30 единиц, каждая из которых будет обладать выраженным экономическим и историческим своеобразием.

Поскольку важнейшей задачей государственной региональной политики России является обеспечение единства всей территории Российской Федерации, поддержание ее государственной целостности, в том числе путем совершенствования состава Федерации, поэтому, как представляется, совершенствование состава Российской Федерации может способствовать в определенной степени поставленной задаче и являться элементом модернизации, объявленной Президентом Д.А. Медведевым.

Но, между тем, в процессе образования новых субъектов Российской Федерации выявились серьезные недостатки правового регулирования отношений, связанных с укрупнением субъектов Федерации, в частности, не четко установлены сроки, в течение которых объединяющиеся субъекты Российской Федерации должны выполнить предусмотренные законом действия, не определены правовые последствия неодобрения Президентом России инициативы объединения субъектов Федерации и др. Таким образом, практика показала, что дальнейшее совершенствование субъектного состава Российской Федерации требует теоретического обобщения уже имеющегося опыта, учета допущенных ошибок, выработки новых законодательных предложений.

Вместе с тем, объединительный процесс в регионах столкнулся с проблемой «особого статуса» бывших автономий в составе новых субъектов Российской Федерации. Этот правовой и политический вопрос до сих пор не решен. Бывшие автономные округа пытаются отстаивать свои «особые» права в составе укрупненных регионов, в которые они отныне входят на правах административно-территориальных единиц. При этом их представители справедливо ссылаются на тот факт, что жители автономных округов шли на референдумы и голосовали за объединение как раз с тем условием, что округ, перестав быть автономным, тем не менее, сохранит «особый статус» в будущем укрупненном регионе, несмотря на утрату самостоятельности в составе Федерации. Опубликованные и утвержденные после референдумов федеральные конституционные законы, как правило, содержат специальные статьи об особом статусе округов в составе новых краев. Но из текста этих статей следует, что они только фиксируют понятие «особый статус» округа, не раскрывая в полной мере его содержание. В связи с этим обстоятельством, в переходный период становления новых субъектов Федерации, когда

обсуждаются и принимаются проекты уставов объединенных регионов, широко развернулось местное законотворчество.

Таким образом, можно сказать, что, несмотря на все опасения, процесс укрупнения в Российской Федерации не преследует цели отмены федеративного устройства страны и перехода к унитарному государству. Осуществленные в 2003 – 2007 гг. изменения были направлены на частичное совершенствование федеративных отношений, сложившихся на начальном этапе системных трансформаций в стране в 1990-е гг. Заложенные в этот период развития российского федерализма перекосы нарушали единство политического, правового и экономического пространства страны.

Утрата некоторыми национальными регионами их прежнего правового статуса не означает тотального пересмотра принципа построения Российской Федерации по типу асимметричной федерации. В ее составе на обозримую перспективу сохранятся не только административно-территориальные (области, края, города федерального значения), но и национально-государственные субъекты (республики). Тем не менее, в последние годы начато движение в сторону более симметричной федерации, в которой число субъектов, образованных по национальному признаку, имеет тенденцию к сокращению. Подобные преобразования займут, как уже сейчас очевидно, не одно десятилетие, и то, в случае последовательной работы в этом направлении.

На данном этапе федеративной реформы методом укрупнения регионов постепенно решается проблем сложносоставных субъектов. Речь идет о таких целевых установках федерального центра в отношении подобных регионов, как улучшение управляемости, повышение уровня жизни населения за счет выравнивания бюджетной обеспеченности внутри региона, а также упорядочение распределения законодательных прав и полномочий между органами власти сразу нескольких самостоятельных субъектов Российской Федерации, входящих в сложносоставной регион.

Практика объединений регионов показала, что универсального подхода к укрупнениям нет и, скорее всего, не будет. Это связано с категорическим неприятием идеи объединения с последующей утратой статуса во всех республиках, а также в трех наиболее экономически развитых округах – Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах. Эти округа последовательно выступают против их слияния с соседними областями – Тюменской и Архангельской.

Глава четвертая – «Местное самоуправление в системе федеративных отношений» раскрывает особенности современной системы взаимодействия региональной и местной власти. В четвертой главе автор анализирует развитие автономных основ бюджетно-финансовой базы местного самоуправления. Исследует политические проблемы унификации статуса муниципальных образований.

В параграфе 4.1. «Современная система взаимодействия региональной и местной власти» автор говорит о том, что местное

самоуправление неотъемлемо связано с демократией и федерализмом. Конституция Российской Федерации определяет во многом сущность и гарантии местного самоуправления, которое представляет собой наиболее приближенную к проблемам и потребностям граждан, местным, этнокультурным, социально-бытовым и иным условиям форму публичной власти. Местное самоуправление есть первичное звено федеративных отношений. И до этого уровня местного самоуправления необходимо довести принцип разграничения предметов ведения и полномочий, тем более, что Конституция предусматривает возможность делегирования властных полномочий органам местного самоуправления.

Региональный и местный уровни власти в такой же мере, как федеральный, нацелены на охранение, отстаивание, обеспечение, конституирование, регулирование интересов целого в противовес отдельному, частному, фрагментарному. Региональный и местный уровни административной власти, как и федеральный, актуально способны охранять, отстаивать, обеспечивать не только интересы целого, но и отдельного, частного, фрагментарного.

Определяющее значение для формирования современной системы местного самоуправления в нашей стране имеет принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации. В ней местное самоуправление впервые отнесено к основам конституционного строя наряду с институтом государственной власти, федеральным устройством государства, республиканской формой правления и другими фундаментальными положениями. Конституция, признавая институт местного самоуправления как элемент гражданского общества, подразумевает самостоятельную деятельность населения непосредственно или через выборные органы местного самоуправления, а значит, не вхождение в систему органов государственной власти. Конституция Российской Федерации определила местное самоуправление как одну из самостоятельных форм осуществления власти народом, признавая и защищая экономическую основу самоуправления – муниципальную собственность равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

Следующим, после конституционного закрепления, по степени политической значимости событием стало появление в 1995 г. Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С его принятием был создан первичный механизм формирования нового института местной власти России, базирующийся на общепринятых в современном мире принципах и нормах права. Своё концентрированное воплощение они получили в Европейской Хартии о местном самоуправлении. Таким образом, на законодательном уровне был закреплён уход от прежних схем сверхцентрализованной системы соподчиненности местных органов управления вышестоящим инстанциям, обозначен политический курс на развитие и укрепление самостоятельности этого института публичной власти.

Таким образом, принятие во второй половине 1990-х гг. ряда федеральных и региональных законов в области местного самоуправления, формирование в большинстве регионов муниципальных представительных органов привели к созданию институциональных рамок функционирования института местного самоуправления и завершению первого этапа реформы самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стал четвертым в новейшей истории России базовым законодательным актом об устройстве местного самоуправления. В отличие от его предшественников он принимался в условиях устоявшейся конституционно-правовой системы и стабильной политической ситуации, на основе сложившейся практики применения конституционных норм, определяющих основные принципы организации местного самоуправления. Фактически именно с вступлением в полную силу Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в стране произошло институционально-правовое оформление системы публичной власти. Все издержки и нестыковки в этом процессе не отменяют его значения для политического развития страны. В этом контексте именно местное самоуправление может быть одним из ключевых факторов плюрализма в публичной сфере.

В то же время можно с сожалением констатировать, что Правительство пока не видит в местной власти и местных сообществах действительного ресурса и опоры для осуществления модернизационных проектов. Об этом свидетельствует, например, Концепция долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года. Так, основными опорами реализации Концепции мыслятся скорее сильный центр, корпорации, регионы, столичные и региональные элиты. Внимание к местным элитам, муниципалитетам прослеживается недостаточно. Между тем, как отмечают эксперты, муниципальный класс – это сотни тысяч политически активных людей, важнейший ресурс реализации любых начинаний российской власти и – в случае неблагоприятного развития муниципальной реформы – потенциальная оппозиция.

Однако на практике через муниципальную сферу проходят пути к достижению большей части целей, которые поставлены руководством страны в рамках модернизации.

В параграфе 4.2. «Развитие автономных основ бюджетно-финансовой базы местного самоуправления» диссертант рассматривает проблему межбюджетных отношений в России, которые определяются как объективными, так и субъективными факторами. Наиболее существенным объективным фактором является критический уровень экономической дифференциации регионов. Разрыв бюджетной обеспеченности между самым богатым и самым бедным регионом составляет более сотни раз. При любой проводимой политике проблема значительной

межрегиональной дифференциации уровня предоставления бюджетных услуг вряд ли будет решена, и обеспечение базового уровня социальных услуг любому гражданину вне зависимости от места его проживания во многом останется утопией. В то же время это предопределяет дотационность значительной части субъектов Федерации, а тем самым и наличие иждивенческих настроений, незаинтересованности в мобилизации внутренних резервов.

Дальнейшее развитие местного самоуправления предполагает, на наш взгляд, необходимость достижения баланса политического (возможность граждан участвовать в местном самоуправлении в наиболее доступных формах и на максимально приближенных к жителям уровнях), управленческого (возможность обеспечить эффективное оказание публичных услуг с использованием работоспособной схемы управления ими) и экономического (минимизация финансовых и материальных затрат на оказание услуг) интересов. Поскольку достижение указанных интересов зачастую противоречит друг другу, необходим поиск сбалансированных территориальных и организационных моделей местного самоуправления, учитывающих сбалансированное удовлетворение обозначенных потребностей одновременно. Важным принципом при этом должно быть достижение адекватного друг другу и потребностям населения распределения компетенций, финансовых ресурсов, организационных возможностей между различными уровнями публичной власти.

Главное, чтобы местное самоуправление как значимое звено в системе публичной власти перестало рассматриваться государством только с позиций начальства над ним, а стало полноправным партнером. Институциональное соучастие и включенность муниципального сообщества в принятие решений на федеральном и региональном уровнях должно обеспечить эффективность и устойчивость публичной власти в стране, стать гарантом динамичного развития российских территорий.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Важным, на наш взгляд, является определение в федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принципа финансового обеспечения. Предложен принцип прямого бюджетного финансирования (из федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации) в отличие от законов некоторых субъектов Российской Федерации, в которых предполагается финансирование через отчисления от ставок регулирующих налогов.

Финансовые средства, переданные органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий, зачисляются в доходы местных бюджетов, а финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно

предусматриваются в федеральном бюджете или, соответственно, в бюджетах субъектов Российской Федерации.

Законом запрещается передача финансовых средств, необходимых для исполнения органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, в виде дотаций, субвенций, а также отчислений от закрепленных и регулирующих ставок налоговых доходных источников местных бюджетов, что закреплено в ст. 11, 12 Закона. Это обусловлено тем, что отчисления от закрепленных и регулирующих ставок налогов, дотации и субвенции являются собственными доходными источниками местных бюджетов, гарантирующими покрытие расходов местных бюджетов для обеспечения деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Доходная база муниципальных округов формируется за счет средств:

а) передаваемых из бюджетов, входящих в округ муниципалитетов (по установленным нормативам) для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, имеющих межмуниципальный характер;

б) передаваемых из федеральных и региональных бюджетов – для осуществления государственных полномочий, передаваемых на местный уровень;

в) поступающих от физических и юридических лиц за оказываемые муниципальными округами услуги (например, по утилизации твердых бытовых отходов);

г) от закрепленных за округом собственных налоговых источников (с учетом наличия неравномерно распределенной по территории муниципального округа налоговой базы и с целью повышения заинтересованности в развитии доходных источников).

Для реализации полномочий за муниципалитетами закрепляются местные налоги, причем, кроме существующих (налог на землю, налог на имущество физических лиц и др.), к местным должны быть отнесены фиксированные ставки «сквозных» налогов (в частности, подоходного). Муниципалитеты осуществляют установленные законодательством финансовые полномочия местного самоуправления, в том числе вводят на своей территории местные налоги. При их недостаточности межбюджетное регулирование в отношении муниципалитетов осуществляется субъектами Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации обеспечивают муниципалитеты ресурсами для исполнения органами местного самоуправления муниципалитетов отдельных полномочий субъекта Российской Федерации. Муниципалитеты получают также доходы от платных услуг населению.

Таким образом, принятие федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стало новой важной вехой на пути развития местного самоуправления и расширения его самостоятельности в условиях

демократического федеративного правового государства. Но, вместе с тем, необходимо обратить внимание на то, что данный федеральный закон вызвал массу вопросов, как со стороны представителей местных органов власти, так и со стороны региональной власти. Ведь вступление закона в силу не может осуществиться без внесения изменений и дополнений в Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации, а также в целый пласт федерального и регионального законодательства.

Таким образом, анализ доли расходов муниципальных образований в консолидированном бюджете субъекта Российской Федерации не обнаруживает очевидной зависимости ни от ментальных особенностей жителей и их бюджетной обеспеченности, ни от системы расселения, ни даже от политического режима. Такое же утверждение справедливо и в отношении доли расходов поселений в консолидированных бюджетах районов. Можно предположить, что бюджетная обеспеченность муниципалитетов определяется субъективным фактором – методикой, по которой работает финансовый орган субъекта Федерации.

Таким образом, единые федеральные принципы бюджетной обеспеченности жителей на практике не были реализованы, что не способствует эффективности оказания муниципальных услуг. В целом, наблюдается очевидное многообразие принципов и форм организации местного самоуправления в различных российских регионах. Важно отметить, что особенности и различия региональных систем местного самоуправления имеют, во многом, объективные причины и их необходимо учитывать. В то же время факторы, связанные со сроками введения в действие Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (которые устанавливались региональными властями) не оказывали определяющего влияния на характер работы муниципалитетов и позицию заинтересованных сторон. Это еще раз подчеркивает необратимый характер проведенной муниципальной реформы.

В параграфе 4.3. *«Политические проблемы унификации статуса муниципальных образований»* автор обращает внимание на то, что современные принципы и формы организации местного самоуправления формировались в результате длительного (многовекового) диалектического противостояния общества и государства. Это был непрерывный процесс поиска компромисса в согласовании интересов общества и государства. С этой точки зрения, современное местное самоуправление можно рассматривать как отработанный веками механизм взаимодействия территориальных (местных) сообществ и государства, главная задача которого заключается в согласовании соответствующих интересов.

Необходимым условием устойчивого развития государства является наличие в системе властных отношений института местного самоуправления. Без института местного самоуправления, государство неустойчиво. Учитывая данное обстоятельство можно с уверенностью

утверждать, что торможение процесса становления местного самоуправления может иметь серьезные негативные последствия для Российской Федерации.

При формировании территориальной политики необходимо иметь в виду, что развитие не бывает равномерным. Динамика муниципально-территориального устройства выражается преимущественно в двух формах:

1) изменение границ существующих муниципальных образований – этот механизм характеризуется, с одной стороны, относительно подробной правовой регламентацией, а с другой – пока незначительной востребованностью в сочетании с относительно ограниченной «конфликтностью» на практике;

2) изменения перечня существующих муниципальных образований – создание новых, преобразование или упразднение существующих муниципальных образований. Здесь налицо и пробелы в праве, и повышенная «конфликтность» происходящих изменений, и громкие публичные скандалы. Исходя из этого, представляется, что правовое регулирование изменения границ муниципальных образований может быть сохранено в нынешнем виде. Сложность правового регулирования здесь заключается в том, что законодательно закреплённые процедуры изменений территориальной организации местного самоуправления находятся под давлением диаметрально противоположных требований. С одной стороны, эти процедуры должны обеспечивать возможность динамичных сдвигов в территориальной структуре в соответствии с эволюцией системы расселения в целях формирования наиболее благоприятных условий для решения вопросов местного значения, и поэтому они должны быть достаточно простыми и оперативными.

С другой стороны, эти процедуры должны обеспечивать защиту интересов местного самоуправления от воздействия, основанного на властных и политических мотивах, тем самым должны предусматривать реальный учет позиции местного сообщества, что значительно усложняет механизмы трансформации и увеличивает вероятность отрицательного результата.

В настоящее время, в законодательстве субъектов Российской Федерации отмечаются два основных подхода к административно-территориальному устройству. В одних случаях, «на бумаге» продолжают действовать принятые до введения в действие федерального закона № 131-ФЗ региональные нормативно-правовые акты, в которых сохраняется старая, утратившая связь с реальностью административная «нарезка» (например, разделение территорий на сельсоветы). В других регионах приняты новые законы, приводящие административно-территориальное деление в соответствии с границами вновь образованных муниципальных образований. Вместе с тем, отсутствие единых принципов административно-территориального деления страны сегодня порождает целый комплекс проблем:

- «укрупнение» территориальных рамок деятельности подразделений федеральных органов государственной власти на местах (налоговых инспекций, ОВД, военных комиссариатов, центров занятости и др.) не учитывает ни их доступности непосредственно для населения, ни потребности в оптимизации взаимодействия с ними органов местного самоуправления;

- территории действия вновь создаваемых межрайонных подразделений слабо соотнесены друг с другом, центры их размещения выбираются исходя из предпочтений самой федеральной структуры – без учета мнения муниципальных образований, просчета оптимальных форм организации коммуникационных и транспортных коридоров в межотраслевом разрезе;

- использование различных форм федеральной и региональной поддержки отдельных территорий и их населения требует четкой градации видов территорий (например, сельской местности, городской местности) и дифференциации их правового статуса – в противном случае возникает неопределенность относительно состава льготных категорий и иных категорий населения, пользующихся поддержкой на федеральном и региональном уровнях;

- отсутствие единых принципов определения территориальных единиц сдерживает развитие государственного статистического учета. Вместе с тем, в качестве наиболее яркого показателя негативной динамики называется практика укрупнения территориальных подразделений федеральных органов власти – перехода от преимущественно районной к преимущественно межрайонной организации. Федеральные структуры сконцентрировали по кустовому принципу не только собственно управленческий аппарат, но и непосредственно работающих с жителями специалистов, тем самым, делая сообщение с ними крайне неудобным для граждан. Эксперты предполагают, что при определении новой сетки межрайонных подразделений федеральных структур интересы создания удобных условий для работы бюрократической машины превалировали над соображениями удобства и оказания услуг населению.

Выход из сложившейся ситуации видится в принципиально новом подходе к правовому регулированию административно-территориального устройства с серьезным усилением роли этого института. Предлагается на федеральном уровне установить общие принципы деления Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на территориальные единицы (в числе которых – не только административно-территориальные единицы, но и иные территориальные образования, включая населенные пункты).

В главе пятой – «Перспективы децентрализации федеративных отношений в России» автором рассматривается децентрализованная модель федерализма как эффективная система взаимодействия органов государственной власти. Исследуются проблемы региональной демократизации. Анализируется формирование нового механизма

реализации принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

В параграфе 5.1. *«Децентрализованная модель федерализма как эффективная система взаимодействия органов государственной власти»* автор подчеркивает, что проблемы управления территориями и региональной политики для Российской Федерации – это проблемы фундаментальные и злободневные. Утвердившаяся в России модель федерализма суть сложного и противоречивого двадцатилетнего противостояния правящих элит федерального центра и регионов. Достигнутый компромисс и созданная система сдержек и противовесов лишь на время устранила наиболее опасные тенденции в государственном строительстве, вывела федеративные отношения на новый качественный уровень, но не утвердила прочные основы сильного государства и качественного гражданского общества. В этих условиях актуальное значение приобретает проблема политической субъектности региона в структуре новых федеративных отношений, масштабы нерешенности которой с учетом всей сложности и опасности для устойчивости российского государства имеют фундаментальное значение для политической науки.

В связи с изменениями в Конституции Российской Федерации, проведением административно-территориальной реформы, назначением глав субъектов Федерации, продолжающейся политикой укрепления вертикали власти, усилением/ослаблением роли федеральных округов ведутся интенсивные споры относительно перспектив российских регионов. Прошлая практика передачи существенных объемов полномочий и предметов ведения региональным элитам, что предполагало повысить уровень их ресурсных возможностей для решения региональных нужд, также не оправдала надежд, не устранила противоречий во всей структуре федеративных отношений. Пикировка отношений центра и регионов если и не остается столь обостренной, то время от времени приобретает высокий градус противостояния и конфликтности, угрожая разрастись до конфликта с непредсказуемыми последствиями. Это особенно заметно в условиях мирового финансового кризиса и особенностей его развития в России. В сложившихся условиях федеральный центр декларирует новые подходы к региональной политике, ведет активную работу с тем, чтобы внести коррективы в отношения между центром и регионами, попытаться учесть их потребности и изменить порядок поддержки, и в целом выстроить новые, адекватные современному состоянию отношения.

Сложные условия развития страны обычно сопровождаются повышенной реакцией к активизации субъектов политики и власти. Длительность этого процесса очевидна. Естественно, что в такой обстановке актуальное значение приобретает потребность в фокусировании внимания в научно-теоретическом и политико-прикладном плане на решении задач первостепенной важности. К таковым относятся, на наш взгляд, задачи, требующие своего решения на базе

концептуализации политической субъектности регионов. Разумеется, проблема политической субъектности регионов порождает новый, еще неисследованный класс политически трудноразрешимых противоречий не только регионального, но и национального и даже глобального уровня. К этим проблемам примыкают вопросы определения комплекса различных по характеру и содержанию мер по обеспечению региональной, страновой и общепланетарной безопасности. Столь же существенны и актуальны для политической науки адекватная рефлексия политического истеблишмента Российской Федерации и политические реакции, их предопределенность и зависимость от наметившихся тенденций пространственно-территориального развития страны и мира. Уровень истолкования этих проблем – базовое условие эффективной региональной политики, которая реально сталкивается с довольно сложными по своей природе и последствиям процессами.

Мы исходим из того, что тенденции в осмыслении политической субъектности регионов не остаются незамеченными наукой. Реалии же повсеместно демонстрируют ее проблематичность, как в области практической политики, так и в теории и концептуализации, в методах ее анализа.

С государственно-политических позиций принципиальное значение имеет толкование пространственно-территориальных схем федеративного устройства. Нельзя игнорировать скрытое размежевание между сторонниками различных моделей устройства территорий с доминирующими предпочтениями, а именно: схемы-диады «Центр – Периферия» и схемы-триады – «Центр – Провинция – Периферия». Политические неадекватные ожидания от подобных схем-конструктов происходят из-за того, что в зависимости от территориальной конфигурации меняется потенциальная и ресурсная компонента, что необходимо учитывать в политической практике. Что здесь для политики ценного? Это не риторический вопрос, а одна из множества проблем, имеющих фундаментальное значение в области государственного строительства в условиях федерализма. Теория федерализма в этом случае не может игнорировать и не ориентировать практическую политику на складывающиеся новые модели переустройства пространства и территорий, которые свидетельствуют об изменениях в ресурсной компоненте институтов власти в регионах.

Политическая субъектность регионов как политологическая исследовательская задача в современных условиях актуализирует одновременно и другой уровень проблем. Динамика центробежных и центростремительных сил в региональном пространстве напрямую связана с проблемой сохранения целостности России, обеспечения ее безопасности. Геополитические проблемы России непосредственно связаны с региональными. Политическое управление в этих условиях оказывается во все более растущей зависимости от того, как понимается правящим классом страны субъектность регионов, как и какими

средствами поддерживается безопасность отдельных частей и в целом всей страны.

В настоящее время руководством страны взят вектор на существенную децентрализацию федеративных отношений. В рамках этого курса создана правительственная рабочая комиссия по правовым вопросам перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также рабочая группа по финансовым и налоговым вопросам и по межбюджетным отношениям, по результатам работы которой подготовлены, согласованы с Министерством финансов Российской Федерации и другими федеральными органами предложения о передаче более 100 полномочий с федерального на региональный уровень. Таким образом, новая структура федеральных органов исполнительной власти будет сформирована в мае 2012 года.

Вопросы разграничения полномочий и их финансового обеспечения волнуют практически все уровни власти. В этой связи на недавнем совещании по вопросам децентрализации власти Президент России Д.А. Медведев озвучил совершенно справедливые, на наш взгляд, тезисы. При осуществлении разграничения полномочий между федеральными, региональными и муниципальными органами власти и их финансовому обеспечению, первое, что необходимо учитывать, это интересы граждан, которые нуждаются в финансировании каждодневных потребностей, их насущных нужд. Поскольку очевидно, что подобного рода вопросы должны в большей степени решаться на местах. Второе – это бюджетная обеспеченность территорий. Разграничивая полномочия, необходимо создавать стимулы для расширения собственной доходной базы регионов. В-третьих, передавая полномочия на региональный и муниципальный уровни, необходимо снизить административную нагрузку на бизнес, что в свою очередь должно привести к активизации предпринимательской деятельности и укреплению местных бюджетов¹⁴.

Так, в рамках совершенствования механизмов разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти Президент России подписал Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления». Согласно с Законом изменения вносятся в 17 законодательных актов Российской Федерации. Часть изменений направлена на совершенствование правового регулирования предоставления государственных услуг в сферах занятости населения, образования, охраны

¹⁴ Выступление Президента России Д.А. Медведева на совещании по вопросам децентрализации власти 13 декабря 2011 г. // <http://kremlin.ru/transcripts/13974>

здоровья граждан, регистрации актов гражданского состояния, водных и лесных отношений, охоты и ряде других.

Затем был принят Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данным Федеральным законом вносятся изменения в семь законодательных актов Российской Федерации, часть из которых направлена на совершенствование разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере занятости населения, установление федеральных государственных стандартов государственных услуг и государственных функций в области содействия занятости населения, определение порядка оказания содействия безработным гражданам в переезде и безработным гражданам и членам их семей в переселении в другую местность для трудоустройства по направлению органов службы занятости, а также на совершенствование порядка организации профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации этой категории граждан по направлению органов службы занятости, порядка назначения и выплаты им пособия по безработице.

В каком направлении пойдет развитие федерации – таков главный вопрос, вокруг которого разворачивается общественная дискуссия. С ним теснейшим образом связан целый ряд частных вопросов: какова дальнейшая судьба федеральных округов, сколько субъектов останется в обновленной федерации, если она действительно будет реформироваться, что произойдет с национально-территориальными основами административного деления? Масштабные преобразования в сфере государственного строительства придали вопросам региональной политики не только теоретический, но и политико-практический интерес судьбоносного для страны значения, повышая тем самым актуальность научных исследований по данной крупной и существенной для страны и российского общества проблеме.

В региональной сфере сохраняются довольно серьезные противоречия, которыми придется заниматься в долгосрочной перспективе всем уровням и всем ветвям власти. Базовым основанием потенциальных проблем выступает характер и реальное содержание консенсуса, сложившегося на сегодняшний день между федеральным центром и регионами, между федеральной элитой, ее различными группами интересов и региональными элитами, и который обусловлен, прежде всего, двумя факторами: во-первых, колебаниями мировых цен на энергоносители (а сегодня речь идет о существенном падении мировых цен на этот продукт), распределение доходов от которых позволяло центру регулировать по своему усмотрению финансовые дотации регионам; во-вторых, недовольством региональных элит, положение которых в условиях углубления финансового кризиса и в результате административных реформ, изменением процедур формирования региональной власти

остается неустойчивым, зависимым от воли центра. Тем самым положение региональной власти не укрепилось, как того ожидали региональные политики, но, напротив, стало более неопределенным.

В параграфе 5.2. «Выборы высшего должностного лица субъектов Российской Федерации и проблемы региональной демократизации» автор оценивает перспективы региональной демократизации. Как представляется на сегодняшний день, губернаторы – главные чиновники российских регионов, служат основным звеном ручного управления на местах, обеспечивают результаты выборов.

Проблема подбора губернаторов – это проблема и их финансовой зависимости от центра, и политической. База их удержания (в статусе), а не поддержки – наверху, что делает их из самостоятельно действующих фигурантов в проводников чужих команд.

Для преодоления сложившейся ситуации представляется целесообразным:

- ввести прямые выборы губернаторов;
- усилить влияние регионального сообщества на деятельность исполнительной власти субъектов Федерации. Повысить роль фракций в региональных законодательных собраниях;
- провести комплексную работу по совершенствованию избирательного процесса, повышению роли парламентской деятельности и экспертизы, утверждению верховенства права и независимого суда, обеспечению гражданских прав и свобод, поощрение гражданского общества. Невозможно умиляться свободе немногих, если абсолютное большинство недовольно.
- модернизировать судебную систему в сторону независимости судебной власти. Рассмотреть вопрос о создании судов различных видов юрисдикции. Наделить их полномочиями по оказанию содействия в управлении местных общин, регионов, а то и непосредственного участия в процессе управления, подвергая преследованию тех, кто свершил те или иные должностные проступки и нарушения.

В рамках федеративных отношений необходимо:

- стимулировать конкуренцию не только между партиями, политиками, но и между разными уровнями власти: федеральным, региональным и местным. Создавать модель конкурентного федерализма с частичным пересечением полномочий. Стимулировать конкуренцию по горизонтали: между муниципалитетами и между регионами – за оказание более эффективных услуг населению, за лучшее предприятие, за рабочую силу и т.д. Дабы упрочить государственное управление и ослабить угрозы распадов по региональным границам – шире практиковать управленческие межрегиональные сетки;
- расширение бюджетного федерализма, устраняющего диспропорцию в распределении ресурсов. Разработать более гибкие способы целевой финансовой поддержки регионов (комплексных грантов), запустить процесс передачи полномочий, ресурсов и ответственности от

федерального центра регионам, а от регионов муниципалитетам, развивать механизмы гражданского участия в этом процессе;

- системная поддержка роста муниципальной активности и муниципальной инициативы. Прежде всего, поддержка и привитие культуры самоорганизации и следом местного самоуправления – увеличение числа должностных лиц, расширение муниципальных прав и обязанностей, развитие культуры общинных (коллективных) собраний, ассамблей;

- муниципальные должностные лица самостоятельно, без каких-либо указаний со стороны, принимают меры к удовлетворению возникающих потребностей. Может быть, в отдельных муниципальных структурах один административный чиновник. В других – несколько, и все они совершенно не зависят друг от друга. Законом точно определяется круг обязанностей каждого из них.

Что касается нового законопроекта о выборах губернаторов, предложенного Президентом России Д.А. Медведевым, то в этом документе есть некоторые нюансы. Так, большая часть документа описывает не процедуру избрания, а порядок смещения глав регионов. В частности, в документе конкретизируются основания, которые могут стать причиной утраты доверия. Эта норма вводится впервые. В настоящее время Президент наделен полномочиями, не разъясняя причин объявлять об утрате доверия высшим должностным лицом субъекта Федерации. Кроме того, до внесения законопроекта в Государственную Думу, в нем присутствовала норма обязательного согласования кандидатуры на пост руководителя субъекта Федерации с Президентом. Но в процессе доработки документа эта норма была исключена. 16 января 2012 года законопроект был внесен в Государственную Думу. В каком виде и с какими изменениями будет принят закон, покажет ближайшее время, так как по прогнозам специалистов данный закон планируется принять с опережением уже в мае этого года. А первые губернаторские выборы могут пройти уже в этом году.

В параграфе 5.3. «Формирование нового механизма реализации принципа разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами» диссертантом детально анализируется процесс оптимизации соотношения, распределения и разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, а также распределения полномочий между различными уровнями государственной власти, общественными и политическими институтами. Особое внимание уделяется анализу нахождения и фиксации оптимального соотношения и баланса между минимальными стандартами децентрализации и максимально допустимым уровнем централизма в федеративном государстве в целях задействования потенциала федерализма в интересах государственной целостности и суверенитета, обеспечения геополитической, экономической и демографической устойчивости Российской Федерации.

Теоретически и по законодательному обеспечению, обладая возможностью выразить политическую субъектность, региональные и местные власти не готовы сегодня в своей политической практике применить принцип – хочешь быть суверенным, свободным, независимым – будь им. В центре, в регионах и на местах декларируется перенос «центра тяжести» в федеративных отношениях от центра к субъектам. Это имеет место в процессах, связанных с регулированием таких отраслей, как здравоохранение, ЖКХ, образование, обеспечение отдельных групп населения, т.е. тех областях социальной жизни, от которых центральная власть, пронизанная управленчески-бюрократическим, чиновническим духом и меркантильно-эгоистическим интересом, старается избавиться. В меньшей степени такой процесс охватывает бюджетно-финансовые ресурсы – здесь интересы субъектов центра и регионов противостоят жестче и перетягиваются по возможности в одну сторону, сторону доминантного субъекта власти федеративного устройства.

Российский федерализм сегодня характеризуется не только смещением полномочий от субъектов Российской Федерации к центральной федеративной власти, размыванием федеративных отношений и их перекосом в сторону гипертрофированного усиления влияния центра: необоснованная унификация законодательства субъектов Российской Федерации под образцы федерального законодательства; превращения права законодательной инициативы за субъектами Российской Федерации де-факто в фикцию.

Федерализм сегодня – это состояние, когда провинции, регионы, территории Российской Федерации страдают от децентрализованной власти больше, чем центр. И причиной такого состояния является не реализация конституционного права участия субъектами Федерации в исполнении верховных, правительственных функций. Такое право участия субъектов в верховных функциях и делает формально и законодательно государство федеративным. Государство может быть централизованным, однако федеративным. Это означает, что субъекты федеративного государства участвуют в отправлении суверенитета. Современная Российская Федерация по сути своей должна быть соединением республик-государств, государственных образований, национально-государственных территориальных образований, совместно призванных отправлять суверенитет.

В 70-80-е годы XX столетия сформировались новые концепции федерализма: конкурентного федерализма, технократического федерализма, «федеративного общества», «нового федерализма». Они и сегодня остаются рабочими теоретическими конструктами для исследователей, которые все же заговорили без должных на то оснований о «новом федерализме».

Основной идеей концепции «нового федерализма» является необходимость возвращения субъектам Федерации полномочий, присвоенных, по мнению сторонников этой концепции, федеральным

центром. Насколько такого рода господствующая идея жизнеспособна, никто не проверял, да и проверить это невозможно. Тем не менее, федерализм все больше показывает в своем развитии нечто, что можно выразить термином «парадоксальность».

Федерализм демонстрирует внешне нелогичное наличие то двух, то трех уровней государственной власти с не полностью разделенными компетенциями и предметами ведения. Центральная власть федеративного государства вынуждена смириться с самостоятельностью региональных и местных властей по многим вопросам, а региональная и местная должна самостоятельно действовать в коридоре возможностей, установленных центром.

У центра и регионов свои исключительные предметы ведения, свои собственные финансовые ресурсы, своя собственность, свои интересы. Казалось бы, наличие в некотором смысле суверенных прав на автономное и суверенное их использование каждым из субъектов политики снимает для них вопрос о решении тех или иных проблем.

Если развивать подобного рода суждения, то они будут касаться не просто отношений между центром и регионами, а отношений, которые (а) есть продукт не столько рефлексии, сколько интуитивных ощущений, надо полагать, субъектов власти, никаким образом не структурированных по финансовым и прочим более или менее просчитываемым, калькулированным показателям и индикаторам, (б) таких отношений, которые не упрощают или облегчают порядок решения проблем, а, наоборот, порождают трудноразрешимые проблемы. Выгоды децентрализации власти в таком случае приобретают обратное значение: выгоды превращаются в невыгоды; децентрализация преобразуется в централизацию. Результаты получаемых выгод при таком развитии отношений между центром и регионами не зависят от того, какие принципы эксплуатируются или находятся на вооружении у властных структур – централизма или децентрализма.

В **Заключении** подводятся основные итоги проведенного исследования, формулируются общие теоретические выводы, определяются направления для дальнейшей работы над темой.

В результате исследования и проведенного анализа теоретических и концептуальных представлений о федерализме, политического процесса, связанного с политической деятельностью субъектов Российской Федерации можно сказать, что какие бы стадии своего развития не преодолевали федеративные государства, для них всегда традиционно актуальными, болезненными и противоречивыми были вопросы, связанные, во-первых, с соотношением принципов централизма и децентрализма в федеративных отношениях; во-вторых, с ролью, размерами, функциями, механизмами, институтами и сферой влияния и взаимовлияния федеральных, региональных и местных субъектов политики; в-третьих, условиями разделенности и единства

государственной власти, т.е. распределением между разными уровнями власти предметов ведения, полномочий, компетенций и ответственности.

Для федерализма важнейшим условием является оптимальное сочетание интересов общегосударственных с интересами региональными и территориальными. Федерализм нередко представляют системой компромиссного разделения прав, полномочий и собственности между различными элитами, включенными в политический процесс. Причем регионы Федерации следовало бы рассматривать по различным основаниям привилегированными политическими субъектами внутри федеративного государства.

Развитие России как федеративного государства представляет огромное значение как политическая и политологическая проблема. Ни много, ни мало – как политическая проблема, и одновременно политическое противоречие, то есть в совокупности это политико-политологическая проблема и противоречие. Российский федерализм будет всегда сочетать в себе проблемы и противоречия в самом их остром проявлении, восприятии и исполнении, даже если эта тема на какое-то время теряет общественный и властный к себе интерес.

При всей сложности и противоречивости федерализма он является единственным эффективным средством управления огромной по территории и многонациональной по составу своего населения страной в условиях нарастания процессов глобализации, ведущих, в частности, к возрастанию роли регионов не только во внутренней, но и во внешней политике государств, стремящихся к повышению уровня своей конкурентоспособности на мировой арене. Как представляется, ключевой проблемой для современного этапа развития России является сохранение государственно-территориальной целостности Российской Федерации. Именно федерализм в значительно большей степени, чем любая другая форма объединения народов, населяющих Россию, гарантирует защиту прав и свобод гражданина независимо от его национальной принадлежности.

Совершенствование российского федерализма должно рассматриваться как комплексный процесс перераспределения властных полномочий и ресурсов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Лишь таким образом можно обеспечить устойчивое, динамичное, поступательное развитие федеративных отношений и этнополитическую стабильность.

Тенденции развития политического процесса конца 2011 и начала 2012 годов, связанные с попыткой либерализации партийной системы Российской Федерации и возвращения института выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, могут радикально изменить сложившуюся за последние десятилетия централизованную модель федеративных отношений в современной России.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях автора:

I. Монографии:

1. Бекбосынов М.Б. Проблемы оптимизации федеративных отношений в современной России: Монография. – М.: РУДН, 2006. – 12,9 п.л.

2. Бекбосынов М.Б. Российский федерализм: дилеммы политического выбора: Монография. – М.: РУДН, 2011. – 19,75 п.л.

II. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

3. Бекбосынов М.Б. Политические проблемы субъектности регионов в структуре федеративных отношений в РФ // Вестник МГОУ. Серия «История и политические науки». – 2009. – № 4. – 0,4 п.л.

4. Бекбосынов М.Б. Проблемы теоретической интерпретации централизма/децентрализма в федерализме // Вестник РУДН. Серия «Политология». – 2010. – № 3. – 0,9 п.л. (В соавторстве с С.О. Алехнович. Авт. вклад – 0,5 п.л.).

5. Бекбосынов М.Б. Институт федерализма: проблемы централизации и децентрализации // Этносоциум и межнациональная культура. – 2011. – № 7. – 0,4 п.л.

6. Бекбосынов М.Б. Проблемы и противоречия современного российского федерализма // Вестник РУДН. Серия «Политология». – 2011. – № 4. – 0,6 п.л.

7. Бекбосынов М.Б. Российские регионы в структуре федеративных отношений // Вестник МГОУ. Серия «Философские науки». – 2011. – № 4. – 0,7 п.л.

8. Бекбосынов М.Б. Политико-правовые проблемы оптимизации федеративных отношений в современной России // Евразийский юридический журнал. – 2011. – № 12. – 0,8 п.л.

9. Бекбосынов М.Б. Этнополитические проблемы развития российского федерализма // Политика и общество. – 2011. – № 12. – 0,8 п.л.

10. Бекбосынов М.Б. Представления о федерализме российских и зарубежных ученых // Право и политика. – 2011. – № 12. – 0,8 п.л.

11. Бекбосынов М.Б. Политика укрупнения субъектов Российской Федерации // Этносоциум и межнациональная культура. – 2011. – № 9. – 0,7 п.л.

12. Бекбосынов М.Б. Влияние религиозного фактора на развитие российского федерализма // Этносоциум и межнациональная культура. – 2011. – № 10. – 0,7 п.л.

13. Бекбосынов М.Б. Местное самоуправление в условиях федеративной России: законодательное обеспечение, проблемы и перспективы // Право и политика. – 2012. – № 1. – 0,8 п.л.

14. Бекбосынов М.Б. Децентрализованная модель федерализма как эффективная система взаимодействия органов государственной власти // Этносоциум и межнациональная культура. – 2012. – № 1. – 0,8 п.л.

15. Бекбосынов М.Б. Особенности региональной политики в условиях российского федерализма // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 1. – 0,7 п.л.

16. Бекбосынов М.Б. Особенности этноязыковой политики в условиях российского федерализма // Политика и общество. – 2012. – № 2. – 0,8 п.л.

17. Бекбосынов М.Б. Сравнительный анализ развития института федерализма в России и зарубежных странах // Право и политика. – 2012. – № 2. – 0,8 п.л.

18. Бекбосынов М.Б. Влияние института выборов на трансформацию российского федерализма // Этносоциум и межнациональная культура. – 2012. – № 2. – 0,7 п.л.

III. Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

19. Бекбосынов М.Б. Тенденции в актуализации современного федерализма // Политические институты и процессы: российское и мировое измерение. Материалы международной конференции студентов – политологов и аспирантов, 22 февраля 2005 г. / Под ред. проф. Н.П. Медведева, проф. Д.Е. Слизовского. – М.: «Учеба» МИСиС, 2005. – 0,3 п.л.

20. Бекбосынов М.Б. Дискуссионные проблемы оптимизации федеративных отношений в современной России. Научно-методические материалы к курсу «Современный политический процесс и политические отношения». – М.: РУДН, 2005. – 1 п.л.

21. Бекбосынов М.Б. Смыслы современного федерализма: к обновлению интерпретации // В кн.: Политика и политология: актуальный ракурс. Коллективная монография. Авторы-составители: М.Г. Анохин, В.Н. Давыдов / Под общ. ред. проф. Д.Е. Слизовского. – М.: «ЭКА», 2011. – 0,8 п.л. (В соавторстве с: Д.Е. Слизовский, Р.А. Пашенская. Авт. вклад – 0,3 п.л.).

22. Бекбосынов М.Б. Теоретико-концептуальные основы федерализма в контексте субъектности регионов // Вопросы политологии. – 2011. – № 1. – 0,6 п.л.

23. Бекбосынов М.Б. Проблема соотношения принципов централизма и децентрализма в федеративных отношениях // Вопросы политологии. – 2011. – № 2. – 0,7 п.л.

24. Бекбосынов М.Б. О некоторых тенденциях российского федерализма // Вопросы политологии. – 2011. – № 3. – 0,6 п.л.

25. Бекбосынов М.Б. Избирательный процесс в условиях федеративной России // Вопросы политологии. – 2011. – № 4. – 0,7 п.л.

26. Бекбосынов М.Б. Особенности статуса республик в составе Российской Федерации // Вопросы национальных и федеративных отношений. – 2011. – № 1. – 0,7 п.л.

27. Бекбосынов М.Б. Российский федерализм и особенности этнонациональной политики // Вопросы политологии. – 2012. – № 1. – 0,8 п.л.

Общий объем научных публикаций автора по теме исследования – 53,35 п.л.

Бекбосынов Мэлс Боромбаевич

Институт российского федерализма: история, современное состояние и перспективы развития

Диссертация посвящена комплексному исследованию института федерализма. В работе автор анализирует теоретические концепции и политические проблемы развития института федерализма на различных стадиях политического процесса в современной России. В диссертационном исследовании дается характеристика институциональным основам централизации и децентрализации российской системы власти и различных моделей федеративных отношений. Исследуются различные модели взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти субъектов Российской Федерации и их влияние на эффективность системы государственного управления Российской Федерации.

Bekbosynov Mels Borombaevich

Institution of Russian Federalism: History, Contemporary Status and Prospects for Development

The thesis is devoted to a comprehensive study of the institution of federalism. In his work, the author analyzes theoretical concepts and political problems of promoting the institution of federalism at various stages of political process in contemporary Russia. The study characterizes the institutional principles of federalism and decentralization of the Russian ruling system and various models of federative relations. The author studies various models of cooperation between local self-governing bodies and the governments of the entities of the Russian Federation and their influence on the efficiency of the system of public administration in the RF.

Подписано в печать: 16.04.12
Объем: 2,0 усл.п.л.
Тираж: 100 экз. Заказ № 7239
Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва, Проспект Вернадского д.39
(495) 363-78-90; www.reglet.ru